

# Report



# IL SISTEMA AUDIOVISIVO

Evoluzione e dimensioni economiche

*Rapporto e-Media Institute – Istituto Bruno Leoni 2018*



© IBL Libri, 2018

**IBL Libri**  
Piazza Cavour, 3  
10123 Torino  
info@ibl-libri.it  
www.ibl-libri.it

Prima edizione: giugno 2018  
ISBN: 978-88-6440-358-8

# Indice

L'audiovisivo e il sistema integrato dello Screen Content in Italia – Dimensioni economiche ed evoluzione, 2013-2016 p. 7  
*di Emilio Pucci (e-Media Institute)*

## FOCUS – OBBLIGHI DI PROGRAMMAZIONE E INVESTIMENTO

Lo sviluppo del sistema della produzione audiovisiva e l'inefficacia di un approccio basato sugli obblighi di programmazione p. 57  
*di Emilio Pucci (e-Media Institute) e Filippo Cavazzoni (Istituto Bruno Leoni)*

I numerosi dubbi di legittimità del “Decreto quote” p. 89  
*di Giovanni Guzzetta (Università degli Studi di Roma Tor Vergata)*



# L'audiovisivo e il sistema integrato dello Screen Content in Italia

---

*Dimensioni economiche ed evoluzione  
2013-2016*

Emilio Pucci  
(e-Media Institute)

## **1. Introduzione: il sistema della comunicazione e i suoi settori**

Il sistema contemporaneo della comunicazione mediale si compone di quattro principali settori,<sup>1</sup> sempre più integrati fra loro e attualmente alle prese con un radicale processo di trasformazione, innescato dalle evoluzioni delle basi tecniche digitali.

Secondo la classificazione qui adottata, i quattro ambiti che nell'insieme formano il sistema della comunicazione sono i seguenti:

1. il settore della comunicazione commerciale diretta (*direct marketing*, pubblicità esterna etc.);
2. il settore dei contenuti e delle funzioni editoriali (cioè l'universo delle "comunicazioni di massa" secondo la definizione classica);
3. il settore degli apparati/sistemi di comunicazione e dei dispositivi per il trattamento delle informazioni (elettronica di consumo, informatica etc.);
4. il settore dei servizi di telecomunicazione veicolati su rete fissa e mobile.

I primi due ambiti costituiscono nel loro insieme,

1. Nell'analisi proposta nelle pagine seguenti e in linea con le altre edizioni dello studio, non viene incluso il settore postale primo ambito storico del sistema di comunicazione e tuttavia afferente ormai all'area della logistica.

fortemente integrato, una sorta di macro-settore che qui definiamo di comunicazione al pubblico<sup>2</sup> e che vede inserzionisti e in genere attori della comunicazione commerciale, utilizzare contenuti editoriali e/o mezzi diretti per raggiungere i pubblici di proprio interesse.

Nel corso degli ultimi vent'anni, i quattro ambiti che formano il sistema della comunicazione sono stati interessati da un forte processo di trasformazione derivante dallo sviluppo della telematica e cioè dall'ascesa e dal dominio di Internet come mezzo tendenzialmente unificante sul piano della creazione di ambienti operativi alternativi a quelli tradizionali. Questo processo ha modificato in profondità la struttura dei settori determinando la formazione di nuove funzioni e di nuovi servizi che hanno eroso i confini dei mezzi e dei mercati tradizionali, una volta "poggiati" su basi tecniche diverse e su rigide distinzioni funzionali.

Tanto nei servizi di telecomunicazione quanto nell'ambito degli apparati, le innovazioni più importanti sono state introdotte dal mezzo Internet che ha alterato profondamente anche la struttura dei ricavi dei mercati, introducendo nuove dinamiche competitive e permettendo l'ascesa di nuovi attori. Si pensi, ad esempio, alla mutazione della composizione dei ricavi nel settore delle telecomunicazioni che vede il declino dei servizi "voce" e di messaggistica e l'ascesa rapida della trasmissione dati derivante dai servizi in banda larga su rete fissa e mobile. In futuro, i ricavi delle società di telecomunicazione saranno sempre più caratterizzati dall'ascesa della quota dei ricavi dei servizi digitali di connettività M2M (*machine-to-machine*) e, di conseguenza, la quota parte dei ricavi da servizi vocali, migrata in ambiente *over-the-top*, si ridurrà ulteriormente.

Nell'ambito degli apparati di comunicazione, le trasformazioni sono state e sono altrettanto radicali. Si pensi all'ascesa dal 2010 in poi del mercato dei dispositivi per la connessione mobile (*smartphone* e *tablet*) che hanno

2. Si vedano a questo proposito le edizioni precedenti di questo studio nelle quali è stata introdotta questa definizione.



trasformato tanto il mercato dell'elettronica di consumo quanto, di conseguenza, i mercati dei contenuti editoriali e dei servizi di comunicazione interpersonale. *Smartphone* e *tablet* hanno permesso la formazione di "ecosistemi funzionali" e di "ambienti operativi connessi" che tendono a diventare, anche per i produttori di dispositivi (si pensi ad Apple, Samsung etc.), elementi cruciali nello sviluppo della competizione. La competizione sul versante degli ecosistemi diventa sempre più importante poiché diminuisce la differenziazione sulle prestazioni dell'*hardware*.

**Figura 1 – Il sistema della comunicazione e i suoi quattro settori**

SETTORE DELLA COMUNICAZIONE COMMERCIALE DIRETTA	SETTORE DELLA COMUNICAZIONE EDITORIALE	SETTORE DEGLI APPARATI DI COMUNICAZIONE E PER IL TRATTAMENTO DEI DATI	SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI
<i>direct marketing, pubblicità esterna, promozioni, relazioni pubbliche</i>	<i>televisione, radio, cinema, home video, videogiochi, musica, editoria cartacea, internet</i>	<i>elettronica di consumo, console per videogiochi, sistemi telefonici, apparati di fotografia, sistemi informatici</i>	<i>servizi di rete fissa e mobile</i>
<p style="text-align: center;">┌──────────────────────────┐  macro-settore  della comunicazione al pubblico</p>			
<p><i>Fonte: e-Media Institute</i></p>			

Queste ultime avevano fatto la differenza nel posizionamento degli operatori negli anni a cavallo con la fine del primo decennio del secolo mentre a partire dal 2013-2014 la componente *hardware* è risultata meno rilevante innanzi al valore crescente del sistema operativo e dell'ambiente operativo connesso. Non è un caso che il 2018 veda l'ascesa rapida di un operatore dell'*hardware* a bassissimo costo come Xiaomi che punta con decisione alla forza del proprio ambiente operativo e dei servizi a esso collegati. La chiave del successo di Xiaomi sta nell'aver sottomesso l'*hardware* di comunicazione alle esigenze dell'e-commerce e dell'orientamento *social* delle pratiche di comunicazione. Gli ambiti delle telecomunicazioni e degli apparati di comunicazione subiscono

a più ondate l’impatto delle nuove logiche funzionali veicolate dall’ambiente Internet.

Funzioni di comunicazione interpersonale e funzioni editoriali sono ormai intrecciate indissolubilmente e la comunicazione interpersonale, migrata in ambiente Internet, è ormai “scivolata” quasi del tutto fuori dal perimetro di attività degli operatori di telecomunicazione. Si pensi, ad esempio, a Instagram, Whatsapp e Facebook (tutti proprietà di Facebook) e alle funzioni che svolgono al crocevia fra il *direct marketing*, la comunicazione editoriale e quella interpersonale.

Da un punto di vista dimensionale, l’intero sistema della comunicazione mediale, come somma dei suoi quattro settori, raggiunge in Italia nel 2016 il valore di circa 58 miliardi di euro. Tale valore si ottiene sommando:

1. la spesa finale degli utenti in servizi editoriali;
2. l’investimento delle imprese in comunicazione commerciale;
3. la spesa finale degli utenti in apparati di comunicazione e informatici;
4. la spesa delle utenze residenziali in servizi di telecomunicazione su rete fissa e mobile.

**Figura 2 – Dimensione economica del sistema della comunicazione e dei suoi quattro settori in Italia nel 2016**

<p>SETTORE DELLA COMUNICAZIONE EDITORIALE (televisione, radio, cinema, home video, videogiochi, musica, editoria cartacea, internet)</p> <p style="text-align: center;"><b>€ 24 mld</b></p>	<p>SETTORE DEGLI APPARATI DI COMUNICAZIONE E PER IL TRATTAMENTO DEI DATI</p> <p style="text-align: center;"><b>€ 13 mld</b></p>	<p>SETTORE DELLE TELECOMUNICAZIONI (servizi di rete fissa e mobile)</p> <p style="text-align: center;"><b>€ 18 mld</b></p>
<p>SETTORE DELLA COMUNICAZIONE COMMERCIALE DIRETTA <b>€ 2,5-3 mld</b></p>		
<p><b>Fonte: e-Media Institute</b></p>		
<p>Nota: la spesa in comunicazione commerciale diretta è frutto di una stima mentre la spesa per gli ambiti degli apparati di comunicazione è di fonte Gfk mentre quella per i servizi di rete fissa e mobile è di fonte AGCOM.</p>		

In termini dimensionali, il settore della comunicazione editoriale costituisce la componente principale del sistema della comunicazione. All'interno di questo settore si collocano i prodotti/servizi "a contenuto" e cioè ancorati a contenuti predisposti per la fruizione pubblica (pubblicazione), offerti nei diversi ambiti e storicamente definiti o perimetrati in base alla distinzione "classica" per mezzi:

- televisione;
- radio;
- cinema;
- *home video*;
- videogiochi;
- musica preregistrata;
- carta stampata (editoria cartacea in tutte le sue forme: libri, quotidiani periodici anche professionali e annuari);
- Internet (cioè tutti i servizi offerti online).

Com'è noto, si tratta di definizioni riferite ai mezzi classici e dunque ormai utilizzabili solo parzialmente o in maniera residuale perché gran parte dei contenuti, che una volta erano offerti su media di comunicazione caratterizzati da diverse basi tecniche e da diversi sistemi distributivi e di consumo, oggi sono offerti in ambiente Internet e tendono a convergere in ciò che può essere definito il sistema integrato dello *Screen Content* e cioè dei contenuti e servizi editoriali consumati su schermo o meglio sui diversi schermi (*personal computer*, televisore, *smartphone*, *tablet*).

La distinzione classica per mezzi serve oggi a indicare una parte del mercato che non ha ancora subito la migrazione verso quel contesto strutturalmente integrato e riportato su di un'unica base tecnica distributiva e operativa dello *Screen Content*.

All'interno del sistema dello *Screen Content* è, nei fatti, irrilevante la distinzione fra "quotidiano online" e "online TV" perché l'insieme delle offerte concepite

sulla base di una varietà funzionale sempre più ampia sono riportate all'interno di un unico sistema integrato ed espresse in un insieme di formati multimediali e pienamente audiovisivi.

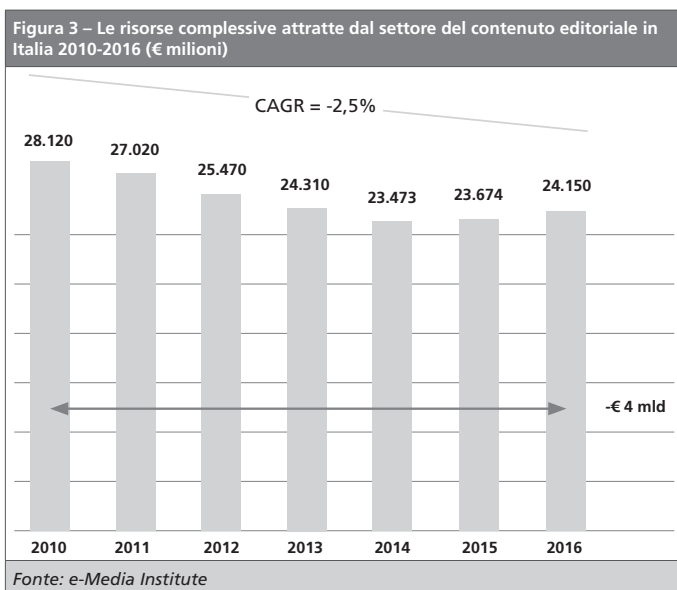
Più che le basi tecniche o "i mezzi" sono centrali oggi le funzioni editoriali e i generi dei servizi che vengono veicolati. Su questo piano assumono una progressiva irrilevanza anche le distinzioni nette fra funzioni di comunicazione editoriale e funzioni di comunicazione interpersonale o di comunicazione diretta di marketing.

La riorganizzazione funzionale dovrebbe spingere a una riconsiderazione delle divisioni "classiche" e a un ridisegno radicale delle definizioni e della misura dei mercati. Ad esempio, le stesse funzioni di formazione della sfera pubblica, delle sue tematizzazioni, delle sue strutture portanti e rilevanti per l'agire sociale e politico oggi non vanno più imputate ai mezzi editoriali intesi sulla base delle definizioni utilizzate fino alla fine del secolo scorso, ma vanno legate all'insieme dei mezzi e delle nuove funzioni che contribuiscono alla formazione del sistema dello *Screen Content*. Questa trasformazione, pur essendo radicale, è stata largamente sottovalutata e non compresa per molti anni (almeno per i primi quindici anni del secolo corrente).

In questa prima fase della formazione del sistema dello *Screen Content*, in maniera in un certo senso ingenua o antistorica sono state mantenute diffusamente, da regolatori e decisori, distinzioni fra i media tradizionali ai quali veniva imputata responsabilità editoriale e i mezzi o i servizi che pur avendo un ruolo crescente dal punto di vista della formazione della sfera pubblica non ricevevano attribuzioni in termini di responsabilità editoriale.

L'assenza di definizioni e categorie unificanti del nuovo sistema del contenuto e dei servizi editoriali, che trova corpo nel sistema integrato dello *Screen Content*, ha impedito che si procedesse a formulazioni adeguate a comprendere la portata delle trasformazioni in atto. In altre parole, una buona parte del sistema editoriale non

è stato compreso come tale pur avendo un peso crescente nella formazione del mercato dei contenuti e per gli effetti culturali e sociali introdotti. Servizi come Facebook, Instagram, YouTube, gli stessi motori di ricerca etc. sono a tutti gli effetti in competizione (per il tempo e l'attenzione degli utenti) con servizi editoriali di natura tradizionale, anche se l'offerta di contenuti è determinata da funzioni meta-editoriali di formazione recente, difficili da inquadrare nello strumentario delle definizioni classiche generate da sistemi tecnici pre-telematici (carta, radio, TV etc.).



## 2. Il settore dei contenuti editoriali in Italia, 2013-2016

Ancora fortemente penalizzato dal calo delle risorse economiche attratte dai mezzi cartacei (libri, quotidiani, periodici, annuari), il settore dei contenuti editoriali cresce solo del 2% nel corso del 2016, registrando un valore lievemente superiore a quello del 2015.

Attraendo risorse per €24,1 miliardi nel 2016, l'intero

settore editoriale si riporta a livello del 2013 registrando, dunque, un CAGR (*Compound Annual Growth Rate*) per gli ultimi 4 anni pari allo 0,2%.

Sempre considerando i valori correnti, il monte risorse del settore dei contenuti editoriali nel 2010 raggiungeva i €28 miliardi e un'incidenza sul Prodotto Interno Lordo pari all'1,75%. In termini assoluti, fra il 2010 e il 2016 la riduzione è stata pari a €4 miliardi.

Il tasso di crescita registrato nel 2016 è un segno importante poiché potrebbe indicare l'avvio di una ripresa più consistente per i prossimi anni. Tuttavia, come si dirà in dettaglio di seguito, una buona parte della crescita registrata nel 2016 deriva da un incremento dei ricavi di RAI da canone radiotelevisivo che spingono in alto il volume delle risorse attratte dal mezzo TV. Queste registrano un incremento complessivo di €557 milioni rispetto all'anno precedente, in parte derivante, appunto, dalla crescita del gettito del canone e in parte dalla crescita degli investimenti pubblicitari.

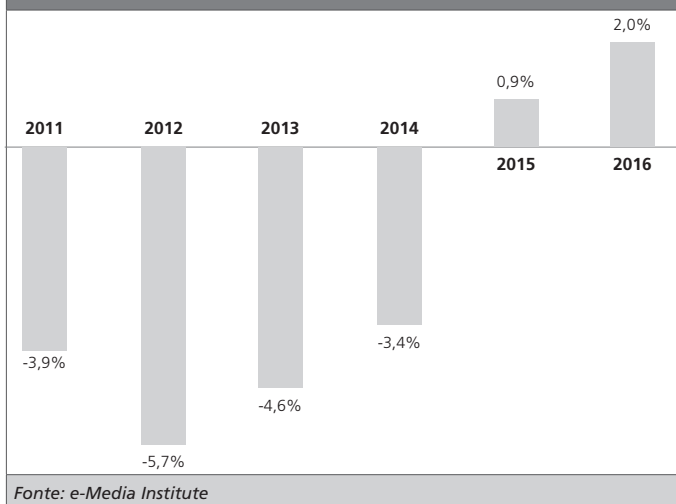
La lunga stagione della recessione sembra comunque archiviata e anche le ulteriori attese contrazioni dei mezzi cartacei saranno compensate dalla crescita di Internet e del mezzo TV.

Nel 2016 l'incidenza sul PIL nazionale del settore è rimasta simile a quella registrata nel 2015 (1,44%) confermando la tendenza che, a partire dal 2014, ha visto il settore chiudere con la fase di vistosa contrazione ma non trovare ancora spazi significativi per una crescita. Il settore era già di dimensioni ridotte rispetto alla media europea se si considera che nel 2010 a livello della Unione Europea (27 Paesi) il settore del contenuto editoriale, misurato con gli stessi criteri, valeva circa €280 miliardi pari al 2,39% del Prodotto Interno Lordo aggregato.<sup>3</sup> Lo stesso livello mantenuto nel 2012 quando nei 28 Paesi UE il valore del settore era pari al 2,34% del PIL.<sup>4</sup>

3. Si veda lo studio realizzato da e-Media Institute per ACT "Creative Media Europe-Audiovisual Content and Online Growth", Bruxelles, marzo 2012.

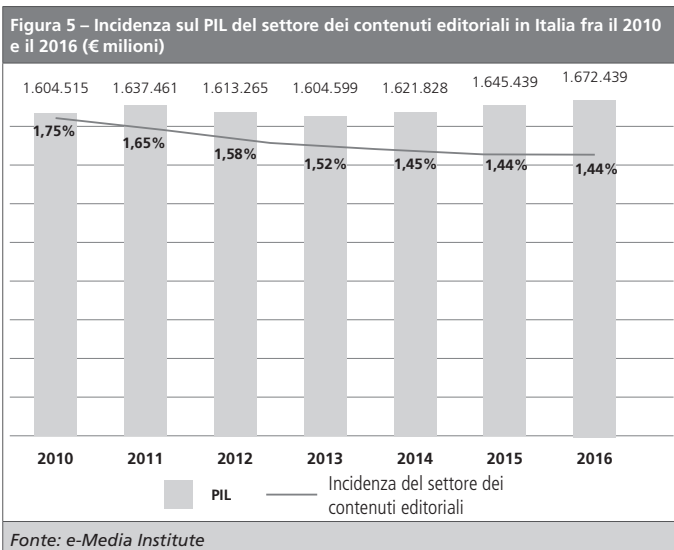
4. Si veda lo studio realizzato da e-Media Institute "Dimensioni del mercato audiovisivo nell'Unione Europea", luglio 2014.

**Figura 4 – Tassi annuali di crescita delle risorse attratte dal settore del contenuto editoriale in Italia 2011-2016**



Nel periodo 2013-2016, alla crescita, tuttavia limitata, delle risorse attratte dal mezzo televisivo corrisponde una decrescita consistente dei mezzi cartacei (CAGR 2013-2016 pari al  $-7\%$ ) compensata questa dalla continua crescita delle risorse attratte dal mezzo Internet sia sul versante delle inserzioni commerciali sia su quello della spesa degli utenti (CAGR 2013-2016 pari al  $13\%$ ).

In termini assoluti, il mezzo televisivo e Internet sono i due contributori della crescita del settore del contenuto editoriale fra il 2015 e il 2016 con un apporto pari rispettivamente a €557 milioni e €480 milioni.



La suddivisione per mezzi delle risorse del settore permette di misurare il valore complessivo per macro-aree di consumo (televisione, editoria cartacea etc.). Si tenga presente che si tratta di una suddivisione per mezzi (“classici”) e non per soggetti o mercati editoriali. Al mezzo Internet sono, infatti, imputate sia la spesa degli utenti attratta da tutti i tipi di contenuto editoriale (dagli *e-book* alla musica ai videogiochi etc.) sia le spese delle imprese in inserzioni commerciali che alimentano i diversi mercati editoriali o neo-editoriali (*search engine*, *social network* etc.).

Una parte rilevante e crescente della spesa per musica, videogiochi e *home video* viene effettuata tramite Internet e, pur alimentando le rispettive industrie editoriali, rafforza il nuovo canale distributivo permettendo l’ascesa di soggetti nuovi che lungi dall’operare solo come distributori (si pensi ai casi di Netflix, Amazon e altri operatori) svolgono un ruolo rilevante nelle stesse industrie del contenuto.

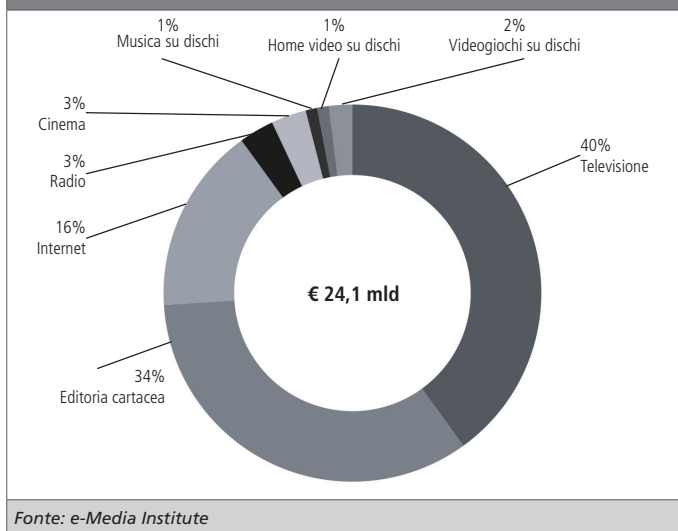


	2013	2014	2015	2016	CAGR
Televisione	9.141	9.031	9.084	9.641	1,8%
Radio	697	660	691	712	0,7%
Cinema	718	668	730	756	1,7%
Internet	2.657	3.006	3.378	3.858	13,2%
Home video su supporto fisico	342	325	332	299	-4,4%
Musica preregistrata su supporto fisico	220	207	242	222	0,3%
Videogiochi su supporto fisico	380	347	350	370	-0,9%
Editoria cartacea (libri, quotidiani, periodici e annuari)	10.156	9.230	8.868	8.292	-6,5%
<b>TOTALE</b>	<b>24.310</b>	<b>23.473</b>	<b>23.674</b>	<b>24.150</b>	<b>-0,2%</b>

Fonte: e-Media Institute

La televisione è divenuta il mezzo che ha il peso maggiore sul mercato dei contenuti editoriali e arriva a valere il 40% sul totale, staccando ormai in valori sempre più netti la stampa, dopo il sorpasso avvenuto nel 2015. L'editoria cartacea scende dal 39% al 34% fra il 2015 e il 2016. Complessivamente, il segmento dei consumi su dischi (musica preregistrata, *home video*, videogiochi) vale ormai il 4% del totale mercato mentre radio e cinema mantengono un peso del 3%. Internet cresce e tocca il 16% del totale mercato editoriale. Come si vedrà nel paragrafo dedicato al mezzo telematico, le sue risorse si compongono in parte da inserzioni commerciali (60%) e, nella parte rimanente e crescente, dalla spesa degli utenti.

Figura 6 – Ripartizione per mezzi delle risorse attratte dal settore del contenuto editoriale nel 2016



La classifica 2016 dei primi 10 operatori sul mercato del contenuto editoriale registra importanti cambiamenti rispetto all'anno precedente. In primo luogo, l'aggregazione di RCS Media Group e Cairo Communication crea un nuovo gruppo integrato che estende le sue attività in quasi tutti i settori della comunicazione editoriale. Si sono poi integrate le attività di Seat e Italiaonline dando vita al secondo gruppo Internet che dovrebbe collocarsi per dimensione fra Alphabet (Google) e Facebook. Il condizionale è d'obbligo perché i ricavi di Google e Facebook in Italia sono frutto di stime in quanto non sono resi pubblici dati ufficiali sui ricavi.<sup>5</sup> Le stime sono

5. In relazione ai ricavi di Google e Facebook sul mercato italiano ci sono varie stime che differiscono notevolmente le une dalle altre. AGCOM (Allegato A alla delibera n. 505/17/CONS) nell'ultima misura del SIC (Sistema Integrato delle Comunicazioni) attribuisce a Facebook ricavi per circa 334 milioni (1,9% del valore complessivo dei ricavi del SIC). Si tratta di una stima coerente con la valutazione qui esposta e basata sul volume di pubblicità attratta dai *social network* in Italia, segmento sul quale Facebook è leader. Si veda a questo proposito anche il Libro Bianco sulla Comunicazione Digitale di UPA Utenti Pubblicità Associati. Per quanto riguarda i ricavi di Google, questi dovrebbero formarsi con la quasi totalità dei ricavi da *search advertising* e una quota parte della pubblicità nei formati *display*

state elaborate attribuendo ai due operatori, leader mondiali della pubblicità online, una quota parte dei ricavi nei segmenti o "formati" utilizzati nelle offerte di spazi pubblicitari online. Insieme, nel 2016, Google e Facebook totalizzerebbero in Italia una quota pari al 64% del totale mercato pubblicitario online. Si tratta di una quota non lontana da quella toccata dai due operatori sul mercato statunitense.

Il gruppo Fininvest, con Mediaset e Mondadori, si colloca al primo posto in classifica. I due operatori, attivi rispettivamente con prevalenza nella televisione e nel campo dell'editoria cartacea, registrano ricavi cumulati sul mercato italiano pari a €3.570 milioni (+8% rispetto al 2015). Mediaset vede i ricavi sul mercato domestico crescere del 5% grazie all'aumento dei ricavi pubblicitari (+€82 milioni) e di quelli da *pay-TV* (+€61 milioni). Nel corso del 2016 Mediaset ha completato la formazione del polo radiofonico denominato Radiomediaset che riunisce le attività radiofoniche del Gruppo in R101, Radio 105 e Virgin Radio e la partnership con Radio Monte Carlo.

Per Mondadori l'incremento dei ricavi 2016 (+17%) è essenzialmente dato dalla crescita dei ricavi del segmento libri derivante dall'acquisizione di RCS libri che porta il volume complessivo della *business area* a €475 milioni (erano €321 milioni nel 2015). Nel 2016 Mondadori potenzia anche il suo presidio Internet con l'acquisizione dell'operatore Internet Banzai Media i cui ricavi permettono di compensare la contrazione dei ricavi generati sulla carta stampata. Al secondo posto in

e video attratta dalle *property online*. AGCOM attribuisce a Google, nel 2016, un peso pari al 3,7% del SIC e cioè circa €651 milioni di ricavi. Qui il valore dei ricavi di Google è stimato in circa €1,1 miliardi nel 2016. Come si può notare si tratta di una stima molto diversa e inferiore allo stesso valore degli investimenti in *search advertising*. Si consideri a questo proposito che Google rende noti per il 2016 i ricavi complessivi sul mercato britannico pari a \$7,8 miliardi e i ricavi generati sui mercati EMEA pari a \$30,3 miliardi. Sulla base di questi due valori (soprattutto su quello relativo al mercato UK) e sui volumi di traffico Internet, nonché sui valori degli investimenti nazionali relativi alla pubblicità *search*, *display* e video, è possibile sviluppare alcune stime riguardo gli introiti complessivi di Google che si collocherebbero attorno a €1,1-€1,2 miliardi per il 2016.

classifica si colloca Sky Italia con ricavi nell'anno 2016 (bilancio chiuso al giugno 2017) pari a €2.886 milioni, in crescita del 3% rispetto all'anno precedente.

Per pochissima differenza di ricavi dal gruppo Sky, al terzo posto in classifica si colloca l'operatore di servizio pubblico RAI che, grazie all'incremento delle entrate da canone radiotelevisivo, totalizza nel 2016 ricavi a livello consolidato per €2.810 milioni. I ricavi da canone nel 2016 ammontano a €1.910 milioni (+272 milioni rispetto al 2015). Crescono anche i ricavi da raccolta pubblicitaria che raggiungono i €698 milioni (+€39 milioni rispetto al 2015).

Dopo RAI si colloca Google che potrebbe totalizzare ricavi fra i €1.100 e i €1.150 milioni.

Il gruppo Cairo Communication, nell'ultima parte del 2016, ha completato l'acquisizione di RCS Media Group già consolidata all'interno del bilancio per quanto riguarda i ricavi dei mesi settembre-dicembre 2016. Nella tabella riportata di seguito i valori relativi a Cairo Communication e RCS Media Group sono esposti ancora separatamente per tutto il 2016. Cumulati, i ricavi dei due gruppi raggiungono il valore di €852 milioni. Si tenga presente che, per quanto riguarda i ricavi di RCS Media Group (come per tutti i gruppi inclusi in classifica), sono stati considerati solo i ricavi da attività svolte in Italia. Con l'aggregazione delle attività editoriali di RCS, il nuovo gruppo Cairo Communication si colloca dunque al quinto posto della classifica subito dopo Google.

Il Gruppo Editoriale L'Espresso (ora GEDI) ha mantenuto per buona parte del 2016 le proprie attività televisive poi cedute interamente – cessione dei canali 69 (Onda Italiana), 158 (m2o) e 162 (Radio Capital Tv) del digitale terrestre a GM Comunicazione. Sempre nel corso del 2016 il gruppo ha chiuso un accordo con FCA e Mercurio avente a oggetto l'integrazione dello stesso

Gruppo Espresso e ITEDI, con l'obiettivo di accorpare le attività di Repubblica, La Stampa, Il Secolo XIX e i numerosi giornali locali. Con ricavi consolidati per €586 milioni, GEDI si colloca al sesto posto in classifica.

Tabella 2 – I primi 10 gruppi nel settore del contenuto editoriale in Italia per ricavi. Collocazione per area di presidio prevalente e indicazione sintetica delle altre aree di presidio. Valori 2013-2015 (€ milioni e %)									
	ANNI	TELEVISIONE		EDITORIA CARTACEA		INTERNET		RADIO	
<b>1. FININVEST</b>									
MEDIASET	2013	2.588				Y			
	2014	2.483	-4%			Y			
	2015	2.554	3%			Y		Y	
	2016	2.676	5%			Y		Y	
MONDADORI	2013			896		Y		Y	
	2014			808	-10%	Y		Y	
	2015			766	-5%	Y			
	2016			895	17%	Y			
<b>2. SKY</b>									
SKY	2013	2.850				Y			
	2014	2.776	-3%			Y			
	2015	2.801	1%			Y			
	2016	2.886	3%			Y			
<b>3. RAI</b>									
RAI	2013	2.729		Y		Y		Y	
	2014	2.535	-7%	Y		Y		Y	
	2015	2.493	-2%	Y		Y		Y	
	2016	2.810	13%	Y		Y		Y	
<b>4. ALPHABET (GOOGLE)*</b>									
GOOGLE	2013					874			
	2014					950	9%		
	2015					1.050	11%		
	2016					1.130	8%		

(continua)

## Il sistema audiovisivo

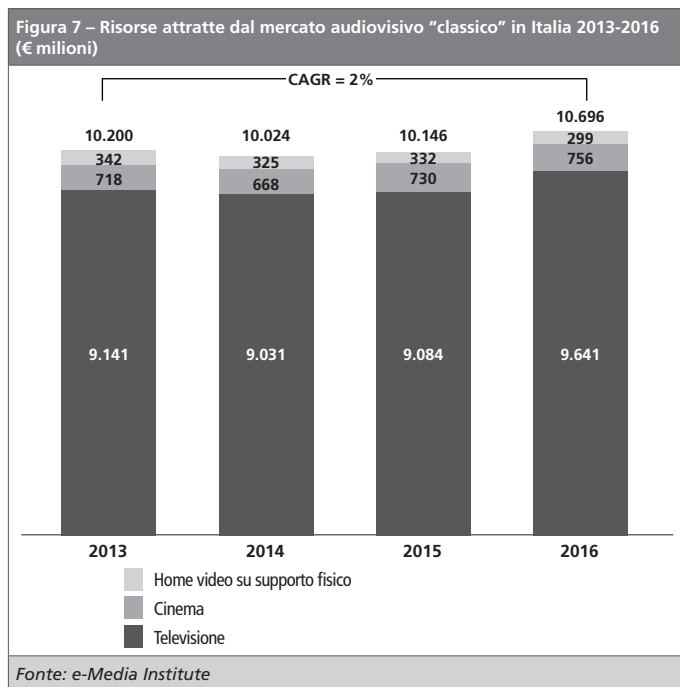
Tabella 2 (segue) – I primi 10 gruppi nel settore del contenuto editoriale in Italia per ricavi. Collocazione per area di presidio prevalente e indicazione sintetica delle altre aree di presidio. Valori 2013-2015 (€ milioni e %)

5. CAIRO COMMUNICATION							
RCS MEDIA GROUP	2013	Y	905		Y	Y	
	2014	Y	688	-24%	Y	Y	
	2015	Y	673	-2%	Y		
	2016	Y	622	-8%	Y		
CAIRO COMM.	2013	249		Y	Y		
	2014	240	-4%	Y	Y		
	2015	227	-5%	Y	Y		
	2016	230	1%	Y	Y		
6. GEDI GRUPPO EDITORIALE							
GEDI	2013	Y	689		Y	Y	
	2014	Y	643	-7%	Y	Y	
	2015	Y	605	-6%	Y	Y	
	2016	Y	586	-3%	Y	Y	
7. ITALIA ONLINE							
ITALIA ONLINE	2013		Y	474			
	2014		Y	388	-18%		
	2015		Y	450	16%		
	2016		Y	390	-13%		
8. FACEBOOK*							
FACEBOOK	2013			130			
	2014			180	38%		
	2015			240	33%		
	2016			330	38%		
9. IL SOLE 24 ORE							
IL SOLE 24 ORE	2013	Y	304		Y	Y	
	2014	Y	313	3%	Y	Y	
	2015		317	1%	Y	Y	
	2016		284	-10%	Y	Y	
10. DISCOVERY							
DISCOVERY	2013	144			Y		
	2014	166	13%		Y		
	2015	195	17%		Y		
	2016	238	22%		Y		
*dati frutto di stime in assenza di fonti ufficiali							
Fonte: e-Media Institute							

A metà 2016 Italiaonline – ora al settimo posto in classifica – viene incorporata in Seat Pagine Gialle dando vita a un gruppo integrato che opera nel settore delle *directories* e della pubblicità online con un volume di ricavi nel 2016 pari a €390 milioni. Subito dietro Italiaonline si colloca Facebook con ricavi superiori a €300 milioni. Al nono e decimo posto si collocano rispettivamente Il Sole 24 Ore e Discovery, quest'ultimo con ricavi in forte crescita (+22%).

### 3. Il mercato audiovisivo e il mercato allargato dello Screen Content

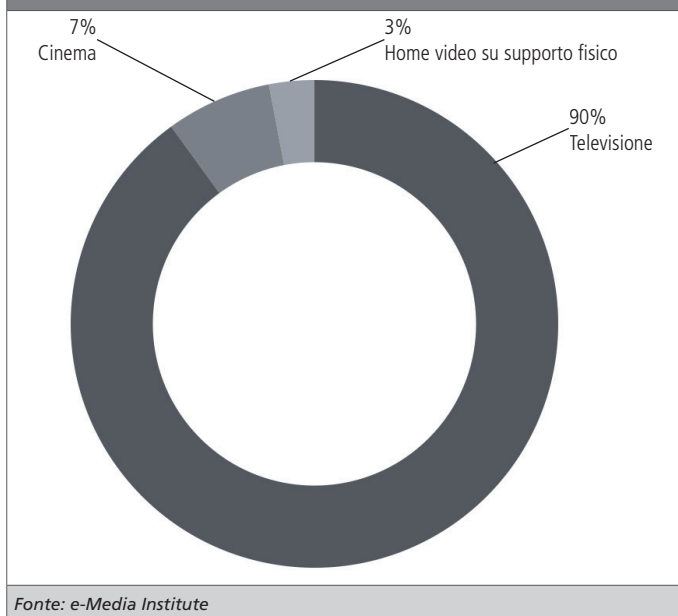
Il mercato audiovisivo inteso in senso "classico" e cioè come la somma di cinema (consumi in sala), televisione e *home video* su supporto fisico ha un valore nel 2016 pari a circa €10,7 miliardi, in crescita del 5,4% rispetto all'anno precedente.



Caratterizzato da un tasso annuo medio composto (CAGR) del 2% fra il 2013 e il 2016, il mercato audiovisivo è cresciuto soprattutto per una ripresa delle risorse attratte dal mezzo TV e *in primis* grazie al già citato incremento del gettito del canone radiotelevisivo.

Così inteso, il mercato audiovisivo nazionale vale nel 2016 circa il 44% del totale settore dei contenuti editoriali in crescita di 2 punti percentuali rispetto ai valori del 2013 a causa della contrazione dei mezzi cartacei. La TV come già detto vale il 40% del totale settore editoriale e il 90% del totale mercato audiovisivo.

Figura 8 – Composizione delle risorse attratte dal mercato audiovisivo “classico” in Italia nel 2016

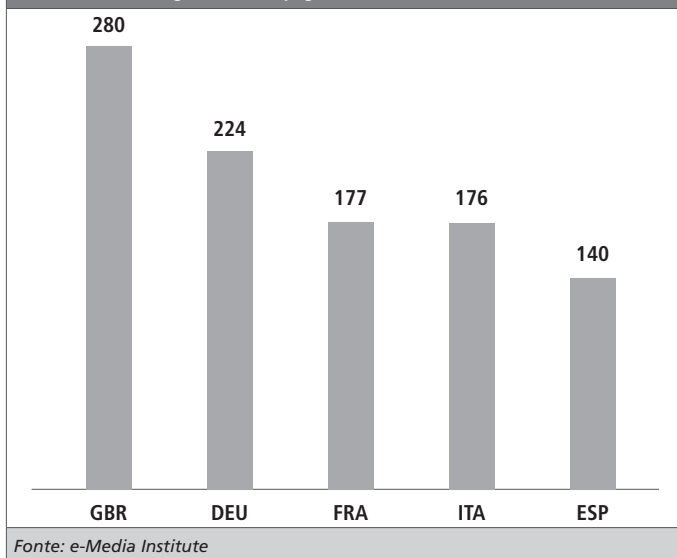


Come già segnalato per lo stesso settore dei contenuti editoriali, anche il mercato audiovisivo italiano mostra caratteristiche di sottodimensionamento se comparato con quelli di Germania e Regno Unito, mentre si mostra del tutto simile a quello di Francia.



Di seguito si riportano i valori comparati per Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna delle risorse pro capite attratte dai mercati audiovisivi nazionali a parità di perimetro. Dati simili vengono poi esposti e discussi nei singoli paragrafi relativi ai mezzi editoriali.

Figura 9 – Risorse pro capite attratte dal mercato audiovisivo in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna nel 2016 (€)

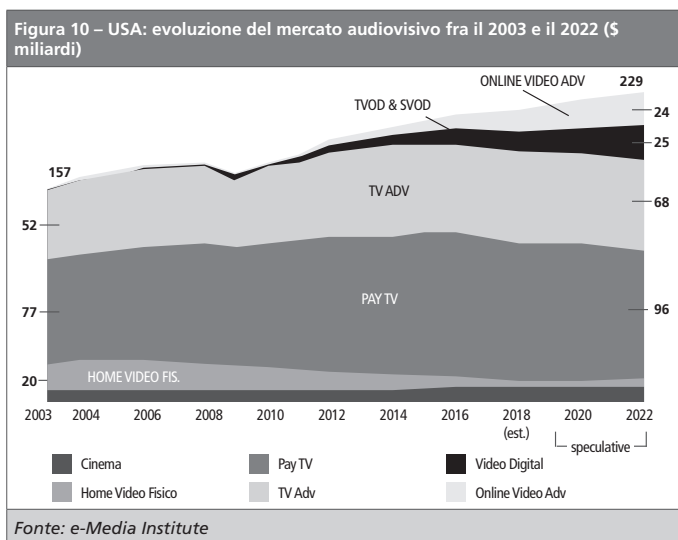


Risulta interessante valutare il peso dei tre segmenti che compongono il mercato audiovisivo e la loro evoluzione in relazione all'ascesa dell'ambiente Internet come ambiente prima multimediale e poi sempre più audiovisivo.

Nonostante la forte enfasi sullo sviluppo dei servizi online e in particolare sui servizi SVoD (*Subscription Video on Demand*) e sul loro presunto effetto sostitutivo di Internet sulla TV "da televisore", i dati sulle risorse del settore sembrano rimandare a uno scenario in cui l'impatto del mezzo telematico sull'audiovisivo classico è ancora limitato o comunque evidente solo sul segmento dell'*home video* "fisico". Si registra cioè un impatto sulla *pay-TV* e anche una certa "pressione" sul sistema tele-

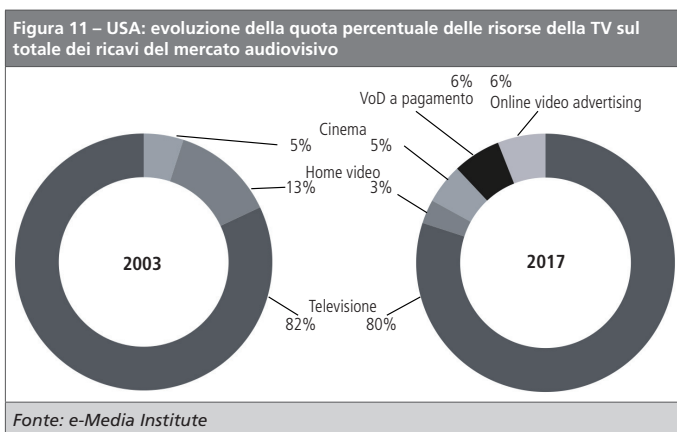
visivo nel suo complesso ma nulla di macroscopico dal punto di vista dei dati relativi alle risorse.

I dati relativi ai mercati statunitense e britannico forniscono un quadro chiaro di come i consumi di audiovisivo online si siano inseriti nel mercato audiovisivo "classico". In USA, ad esempio, la somma dei consumi di video a pagamento sulla piattaforme TVoD, EST e SVoD raggiungerà i \$25 miliardi nel 2022 e raggiunge nel 2017 i \$12 miliardi circa. Quest'ultimo valore è di fatto la componente mancante del mercato dell'*home video* fisico che nel 2003 valeva circa \$20 miliardi e nel 2017 ne vale solo \$7 miliardi. La crescita del mercato audiovisivo fra il 2003 e il 2017 è rilevante ma non è data dalle offerte online a pagamento (che cannibalizzano nei fatti l'*home video* fisico), è data essenzialmente dalla crescita della TV (gratuita e a pagamento) e dalla crescita dei consumi gratuiti online (qui misurati esclusivamente e dunque in via conservativa come valore della pubblicità online nei *format* video).



L'incremento misurato a valori correnti, di \$57 miliardi del mercato audiovisivo (157 nel 2003 e 214 mi-

liardi nel 2017), è un incremento che non penalizza il valore economico delle offerte televisive. Il peso della TV si riduce in termini percentuali per l'estensione del perimetro dell'audiovisivo che passa, appunto, da un perimetro "classico" a un perimetro che potremmo definire "video-televisivo" o "allargato". Nel 2003 la TV USA valeva in termini di ricavi circa l'82% del totale mercato audiovisivo "classico" (cinema, TV, *home video*). Nel 2017 vale l'80% dell'audiovisivo allargato (cinema, *home video*, TV, *online video* a pagamento e pubblicità internet nei formati video). Una riduzione del peso della TV sarà vistosa solo al 2022, quando la sua quota sul perimetro allargato si ridurrà al 71% circa.

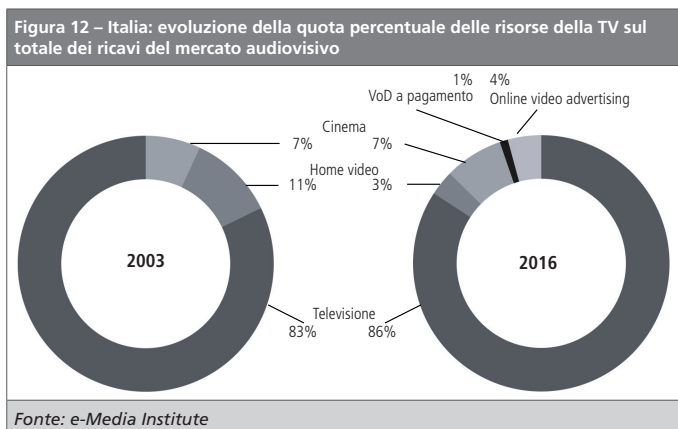


Sul mercato italiano la tendenza è del tutto simile ma enfatizzata dalla forte riduzione del volume dei ricavi del mercato TV dovuta al ciclo recessivo avviatosi nel 2009-2010 e proseguito fino al 2014 e da un minor sviluppo delle offerte online a pagamento

In Italia, nel 2013, la TV valeva circa l'83% del mercato audiovisivo. Il suo peso nel 2016, considerando finanche il perimetro allargato alle offerte di VoD a pagamento e agli investimenti in *online video advertising*, è addirittura cresciuto raggiungendo l'86%.

Si tratta di una tendenza che caratterizza in maniera

simile anche il mercato britannico e tutti gli altri mercati europei e mondiali che vedono il mezzo TV finora non cedere terreno, dal punto di vista dimensionale, ai consumi online.



Misurare il mercato audiovisivo ricorrendo al perimetro “classico” e poi a quello “allargato”, che include la componente “strettamente” video delle offerte veicolate via Internet, è però limitato poiché non permette di comprendere che proprio il mezzo Internet genera un sistema d’offerta che travalica i formati e le funzioni classiche del mercato editoriale.

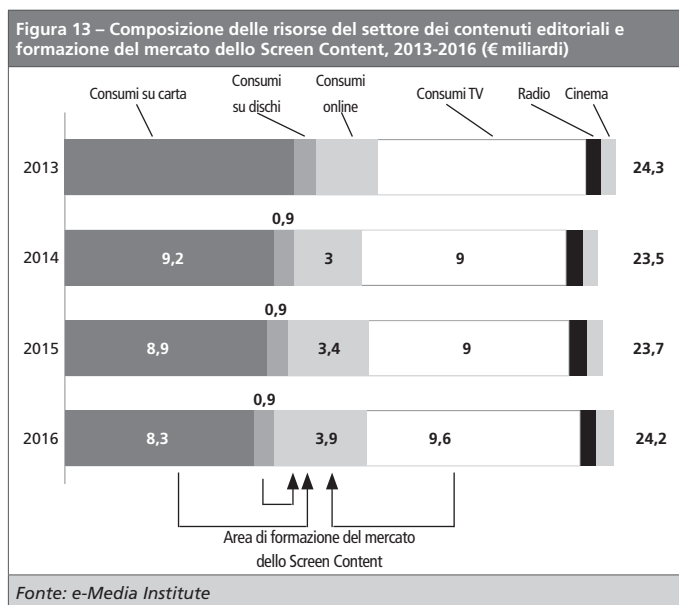
Nel corso della sua ascesa, l’ambiente Internet ha fatto evolvere la multimedialità verso l’audiovisivo e così l’intero sistema dei contenuti e delle offerte grafico-testuali si sono trasformate in offerte in cui la componente audiovisiva ha assunto un peso sempre maggiore. Non solo, ma numerose funzioni di comunicazione interpersonale e funzioni neo-editoriali, così come funzioni legate alla erogazione di servizi transattivi di varia natura, sono state riorganizzate all’interno dell’ambito che qui definiamo dello *Screen Content*.

Come già esposto in dettaglio nelle precedenti edizioni di questo studio e come si dirà nei paragrafi seguenti, una parte rilevante dei contenuti e dei servizi

editoriali contribuisce a formare l'ampio mercato dello *Screen Content* che è trasversale rispetto ai mezzi editoriali tradizionali.

Una misura economica delle risorse complessive attratte dallo *Screen Content* non è facile e ciò dipende dalla natura ibrida di numerosi servizi che si collocano a metà strada fra i servizi editoriali intesi sulla base di definizioni classiche e nuovi servizi editoriali (si pensi a Facebook, Instagram, Snapchat o a tanti altri servizi che riportano in ambito editoriale funzioni che prima appartenevano a sfere distinte quali quella della produzione amatoriale o della comunicazione interpersonale).

Limitando però l'analisi ai contenuti editoriali intesi in senso classico, si può provare a misurare l'intero mercato dei "servizi da schermo" come la somma di tutti i servizi a contenuto erogati sui diversi schermi connessi: televisore e dispositivi mobili (*smartphone* e *tablet*). Aggiornando i dati già proposti nelle due precedenti edizioni di questa ricerca si ottiene dunque il quadro esposto nella figura seguente.



I consumi su carta e i consumi su dischi sono caratterizzati da una migrazione verso l'online che tuttavia ha subito un rallentamento e per i dischi quasi un arresto fra il 2014 e il 2016. L'impatto principale della migrazione si è determinato dal 2010 al 2014 mentre oggi si assiste a una fase in cui tale spostamento risulta meno pronunciato. Nel 2013 la somma delle risorse dei consumi su carta e dei consumi su dischi totalizza circa €11,1 miliardi mentre nel 2016 si attesta attorno ai €9,2 miliardi. Si tratta di un monte risorse che ha in maniera rilevante permesso la crescita del segmento dei consumi online che passa da €2,6 a €3,9 miliardi. I segmenti più contigui fra di loro e cioè quello dei consumi su televisore e dei consumi online totalizzano €13,5 miliardi e cioè il 56% del totale mercato dei contenuti editoriali.

#### **4. L'analisi dimensionale per mezzi del settore del contenuto editoriale**

##### *Televisione*

Nell'anno 2016 le risorse attratte dal mezzo televisivo risultano pari a €9.641 milioni, in crescita significativa rispetto al 2015. Tale crescita è generata fondamentalmente dalla spesa in inserzioni commerciali delle imprese che registra un +7% e dagli introiti del canone radiotelevisivo (quota attribuibile alla TV) che subiscono un incremento notevole passando da €1.539 a €1.797milioni (+17%). I ricavi complessivi da canone di RAI, includendo anche la quota parte attribuibile all'offerta radiofonica, sono stati nel 2016 pari a €1.909,7 milioni rispetto a €1.637,5 dell'anno precedente. Com'è noto, ciò è dovuto a un gettito superiore derivante dalla diversa modalità di raccolta del canone stesso.

Il valore del canone radiotelevisivo attribuibile all'offerta televisiva è qui calcolato sulla base dei criteri utilizzati da AGCOM e cioè sulla base di una percentuale pari alla quota di costi diretti attribuiti all'attività televisiva sul totale dei costi diretti sostenuti dal servizio pubblico. Contrariamente alle precedenti edizioni della ricerca, in questo caso non si è proceduto alla misura

dell'esborso lordo delle famiglie. Infatti, come si dirà anche di seguito, nel paragrafo relativo alla radiofonia, tale scelta è determinata dai prelievi sullo stesso gettito del canone effettuati dallo Stato. Tali prelievi hanno conseguentemente ridotto le somme effettivamente affluenti al mercato.

In questa ricerca, pur effettuando il calcolo sulle risorse lorde del mercato e non sui ricavi delle imprese, non risulta possibile, con riferimento al valore del canone, prendere in considerazione il gettito misurato a livello dell'esborso delle famiglie. Una parte di questo, infatti, viene stornato a monte e non raggiunge la filiera analizzata. Per questo motivo i dati complessivi relativi al valore del mercato televisivo sono stati aggiornati e resi omogenei anche per gli anni precedenti.

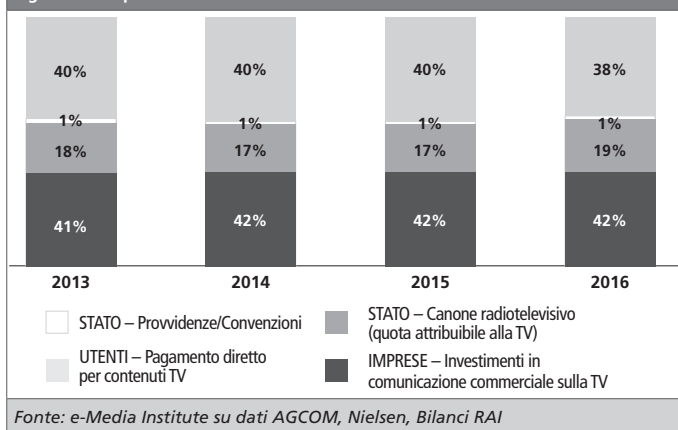
L'incremento del valore del canone fra il 2015 e il 2016 contribuisce per circa il 50% alla crescita delle risorse attratte dalla TV. La restante parte è determinata dal contributo della spesa delle imprese in inserzioni commerciali mentre la *pay-TV* (spesa degli utenti per contenuti televisivi a pagamento) mostra anche per il 2016 un andamento stagnante.

Tabella 3 – Risorse attratte dalla televisione in Italia 2013-2016 (€ milioni)					
	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
IMPRESE – Investimenti in comunicazione commerciale sulla TV	3.756	3.760	3.787	4.057	7%
STATO – Canone radiotelevisivo (quota attribuibile alla TV)	1.643	1.495	1.539	1.797	17%
STATO – Provvidenze/ Convenzioni	131	125	110	105	-4%
UTENTI – Pagamento diretto per contenuti TV	3.611	3.651	3.648	3.672	1%
TOTALE	9.141	9.031	9.084	9.641	6%

Fonte: e-Media Institute su dati degli operatori, AGCOM, Nielsen, Bilanci RAI

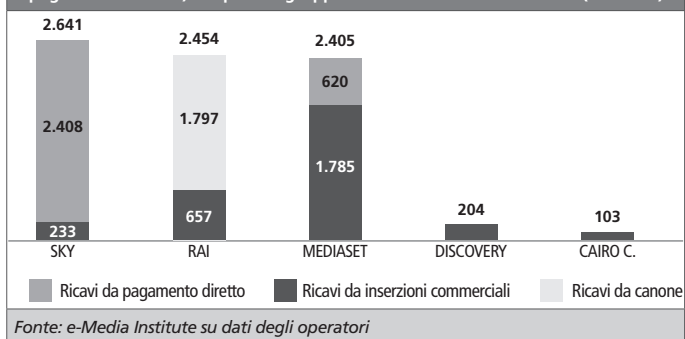
L'incremento dei ricavi da canone porta dal 17% al 19% la quota parte dello stesso canone sul totale monte risorse della TV. Il contributo pubblico alla televisione (considerando anche l'1% circa attribuibile a provvidenze e convenzioni varie) raggiunge il 20% del totale mercato.

Figura 14 – Ripartizione delle risorse attratte dalla televisione in Italia 2013-2016



L'incremento dei ricavi da canone registrato da RAI nel corso del 2016 cambia anche la composizione della classifica dei primi 5 leader di mercato per ricavi primari e cioè derivanti da canone, inserzioni commerciali e pagamento diretto degli utenti. Il gruppo Sky mantiene la prima posizione con ricavi pari a €2.626 milioni seguito da RAI che totalizza €2.454 milioni e poi da Mediaset i cui ricavi in Italia (considerando solo la pubblicità e il pagamento diretto) sono pari a €2.405 milioni. Si collocano a notevole distanza Discovery e Cairo rispettivamente con €204 e €103 milioni.

Figura 15 – Dimensioni e struttura dei ricavi televisivi primari (pubblicità, canone e pagamento diretto) dei primi 5 gruppi sul mercato italiano nel 2016 (€ milioni)



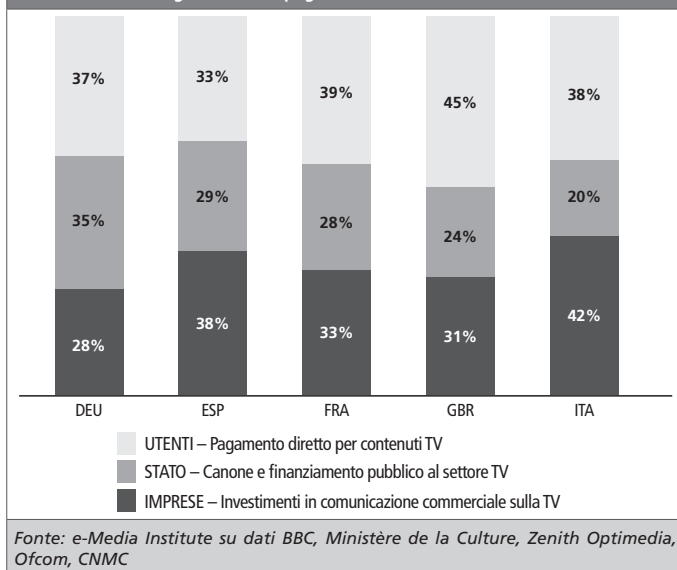


Per quanto cresciuto nel 2016, il peso del finanziamento pubblico sul mercato televisivo italiano si caratterizza per la sua dimensione ridotta in confronto a quella di altri mercati europei. Infatti, se si considera il peso del canone radiotelevisivo e/o del finanziamento alla TV pubblica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, si nota come il ruolo dello Stato sul mercato televisivo in Italia sia estremamente ridotto sia in termini percentuali sia in valori assoluti.

Il finanziamento pubblico alla TV in Germania raggiunge circa il 35% del mercato mentre in Francia e Spagna rispettivamente il 28% e il 29%.

Nel Regno Unito il finanziamento pubblico si attesta attorno al 24%. Il Regno Unito è però l'unico mercato in cui lo Stato ha un ruolo forte in ambito commerciale tramite il controllo diretto e totale del gruppo Channel 4 (circa £1 miliardo di ricavi pubblicitari) e poi dell'operatore commerciale BBC Worldwide (che genera anch'esso circa £1 miliardo di ricavi, in parte rilevante sui mercati esteri). Tuttavia, il dato italiano relativo al servizio pubblico va letto anche in relazione al ruolo che RAI svolge sul mercato pubblicitario attraendo una parte rilevante degli investimenti delle imprese in comunicazioni commerciali. I ricavi di RAI da raccolta pubblicitaria, infatti, sono pari nel 2016 a €656 milioni. A livello degli investimenti delle imprese si tratta del 19% sul totale valore della pubblicità attratta dal mezzo TV.

Figura 16 – Composizione delle risorse sul mercato TV nel 2016 in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna



In termini di risorse pro capite l'Italia si colloca, fra i grandi Paesi europei, prima di Francia e Spagna con €159 ma ben lontano dal valore britannico (€235) e da quello tedesco (€197).

Tabella 4 – Risorse pro capite attratte dalla televisione in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna nel 2016 (€)

Risorse pro capite attratte dalla Televisione	GBR	DEU	ITA	FRA	ESP
	235	197	159	146	125

Fonte: e-Media Institute su dati BBC, Beitragsservice, Ministère de la Culture, Zenith Optimedia, Ofcom, CNMC, Eurostat

### Radiofonia

Le risorse economiche attratte dal mercato radiofonico si compongono prevalentemente da investimenti in inserzioni commerciali delle imprese, sponsorizzazioni, canone radiotelevisivo (per la quota attribuibile all'offerta radiofonica dell'operatore di servizio pubblico) e, in parte, da contributi pubblici (provvidenze e

convenzioni).<sup>6</sup>

Il valore della quota del canone radiotelevisivo attribuibile all'offerta radiofonica è qui calcolato sulla base dei criteri utilizzati da AGCOM per la ripartizione ricavi da canone di RAI fra attività televisive e attività radiofoniche.<sup>7</sup>

A differenza delle misure del mercato radiofonico elaborate nelle precedenti edizioni di questa ricerca e a seguito della modifica del metodo di riscossione del canone radiotelevisivo,<sup>8</sup> nell'analisi qui proposta vengono considerati i ricavi di RAI da canone e non il gettito lordo derivante dall'esborso delle famiglie. Tale scelta è determinata anche in relazione ai prelievi sullo stesso gettito del canone effettuati dallo Stato. Tali prelievi hanno conseguentemente ridotto le somme effettivamente affluenti al mercato. In questa ricerca, pur effettuando il calcolo sulle risorse lorde del mercato e non sui ricavi delle imprese, non risulta possibile, con riferimento al valore del canone, prendere in considerazione il gettito. Una parte di questo, infatti, viene stornato a monte e non raggiunge la filiera analizzata.

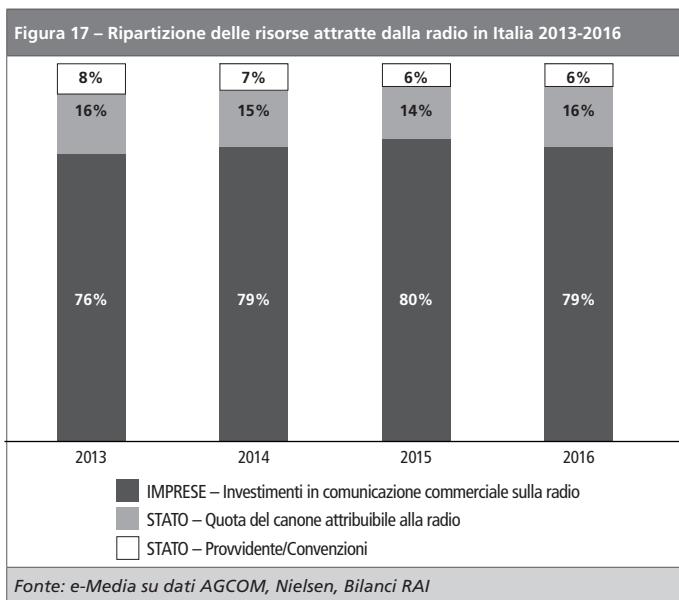
Tabella 5 – Risorse attratte dalla radio in Italia 2013-2016 (€ milioni)					
	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
STATO – Provvidenze/Convenzioni	55	45	40	40	0%
STATO – Canone (quota attribuibile alla radio)	113	96	97	113	16,5%
IMPRESE – Investimenti in comunicazione commerciale sulla radio	529	519	554	559	0,8%
TOTALE	697	660	691	712	3,0%
Fonte: e-Media su dati AGCOM, Nielsen, Bilanci RAI					

6. Una parte dei ricavi delle emittenti radiofoniche si genera anche dalla gestione di eventi pubblici quali concerti e spettacoli o da fornitura di servizi tecnici a terzi ma si tratta di ricavi afferenti al mercato degli eventi dal vivo. Un'ulteriore componente deriva da attività di commercializzazione di *property* editoriali, *licensing* e *merchandising*, che non è stato possibile prendere in considerazione.

7. Si veda il paragrafo precedente sulla televisione.

8. Le nuove modalità di riscossione sono state introdotte dalla Legge n. 208 del 28 dicembre 2015 (c.d. Legge di stabilità 2016) che ha disposto, a partire dal 1° gennaio 2016, la riscossione del canone TV attraverso l'addebito sulle fatture emesse dalle imprese elettriche.

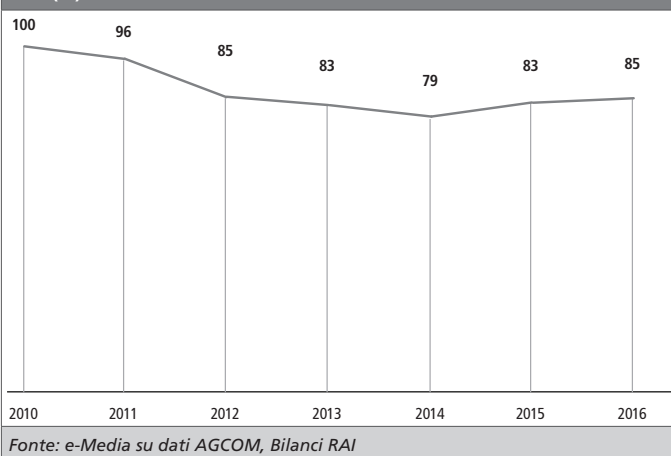
Complessivamente, le risorse attratte dalla radio valgono nel 2016 poco più di €700 milioni confermando la tendenza alla crescita già mostrata fra il 2014 e il 2015. Il valore della spesa in comunicazione commerciale si attesta attorno ai €560 milioni con una quota sul totale che è rimasta stabile pari a circa l'80%. Si consideri che il valore relativo agli investimenti pubblicitari qui considerato non include la raccolta pubblicitaria online in quanto si tratta di un valore compreso nella misura del mercato online.



L'operatore di servizio pubblico, in termini di ricavi a livello consolidato, attrae circa 30 milioni di pubblicità radiofonica portando complessivamente le risorse della radiofonia pubblica (canone + pubblicità) attorno ai €150 milioni e cioè pari a circa il 21% del totale.

Rispetto ai valori registrati nel 2010, il mercato radiofonico nazionale ha ancora una dimensione ridotta (-15%) mostrando però una netta tendenza alla ripresa, confermata anche nel corso del 2017.

Figura 18 – Evoluzione delle risorse della radiofonia in Italia in relazione ai valori 2010 (%)

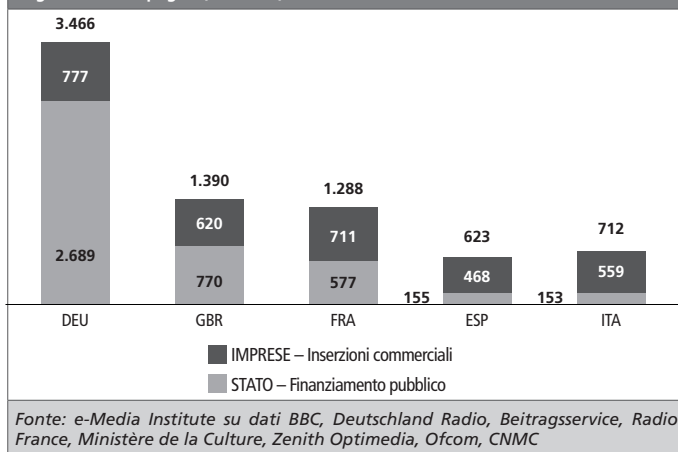


Confrontando i ricavi del mercato radiofonico nazionale con quelli di altri Paesi europei si nota un generale sottodimensionamento della radiofonia italiana. Tale sottodimensionamento è essenzialmente dovuto al valore ridotto del finanziamento pubblico.

In Francia nel 2016 il finanziamento di Stato al servizio radiofonico pubblico vale €755 milioni. Nello stesso anno, nel Regno Unito, la quota parte delle risorse di BBC destinata all'offerta radiofonica sul mercato interno è pari a circa €770 milioni (£642 milioni).

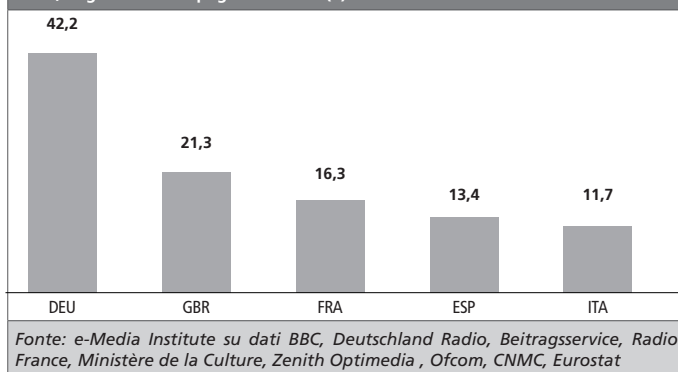
La Germania si caratterizza per una dimensione estremamente elevata delle risorse economiche attratte dal mezzo radiofonico. Anche qui è il canone radiotelevisivo che alimenta in maniera cospicua le imprese di Stato. In Germania nel 2016 l'esborso pubblico è pari a €2.689 milioni mentre gli investimenti delle imprese in inserzioni commerciali sono pari a circa €780 milioni. La sola Deutschland Radio che produce i canali radiofonici pubblici a diffusione nazionale riceve un contributo dal canone radiotelevisivo pari a circa €217 milioni su un ammontare complessivo del canone pari, sempre nel 2016, a €7,9 miliardi. Si tratta del valore più alto in Europa sia in termini assoluti sia pro capite.

Figura 19 – Risorse attratte dalla radiofonia nel 2016 in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna (€ milioni)



Se si considera il valore pro capite delle risorse attratte dalla radiofonia, l'Italia si colloca all'ultimo posto con soli €11,7, dopo la Spagna che in virtù di un consistente finanziamento pubblico, anche alle radio *autonómicas*, supera i €13.

Figura 20 – Risorse pro capite attratte dalla radiofonia in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna nel 2016 (€)



*Sala cinematografica*

Nel corso del 2016 la spesa complessiva degli spettatori per ingressi nelle sale cinematografiche italiane (spesa al botteghino) ha generato risorse pari a €695; in netto rialzo (+5%) rispetto alla spesa dell'anno precedente.

La spesa in inserzioni commerciali in sala è rimasta collocata attorno ai €23 milioni, ormai stabilmente lontana dai valori toccati nel 2010 anno in cui fu stimata, da diverse fonti,<sup>9</sup> compresa fra i €50 e i €60 milioni. Nel corso di questa edizione della ricerca il valore relativo alla spesa per le inserzioni commerciali al cinema è stato rivisto anche con riferimento agli anni 2013, 2014 e 2015. Inoltre, tale valore è stato integrato con la spesa delle imprese in sponsorizzazioni di eventi e altre attività di marketing che contribuisce a circa €2 milioni di introiti per le sale cinematografiche.

Inoltre, il valore economico delle risorse attratte dalla sala cinematografica è stato integrato con il contributo dello Stato. Questo, nella forma del sostegno diretto e indiretto (credito d'imposta), è stato pari nel 2006 a €38 milioni.

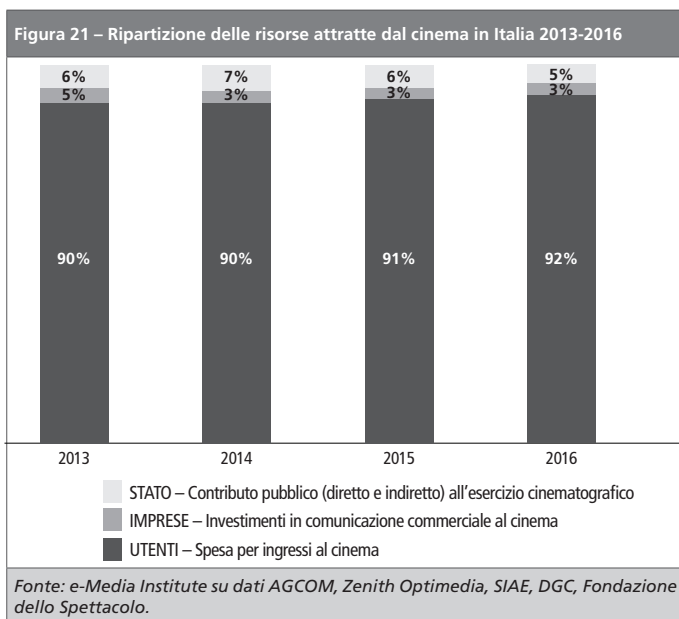
Tabella 6 – Risorse attratte dalla sala cinematografica in Italia 2013-2016 (€ milioni)					
	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
UTENTI – Spesa per ingressi al cinema	643	600	664	695	4,7%
IMPRESE – Investimenti in comunicazione commerciale al cinema	33	23	22	23	5,6%
STATO – Contributo pubblico (diretto e indiretto) all'esercizio cinematografico	42	45	44	38	-13,5%
TOTALE	718	668	730	756	3,6%

Fonte: e-Media Institute su dati AGCOM, Zenith Optimedia, SIAE, DGC, Fondazione dello Spettacolo

9. Per gli anni 2009 e 2010 Nielsen Italia stimava la spesa in inserzioni commerciali in sala cinematografica pari, rispettivamente, a €55,7 e €62,4 milioni. Per Zenith Optimedia si trattava di €47 e €53 milioni per gli stessi anni.

Si tenga presente che la spesa per le famiglie al cinema qui considerata, comprende la sola spesa per ingressi (biglietti e abbonamenti) e non la spesa per altri beni diversi e prestazioni accessorie consumate in sala a ridosso della visione del film. Questa nel 2016 ha raggiunto il valore di €115 milioni.

Le risorse degli utenti finali costituiscono la componente preponderante pari al 92% del totale. Si tratta di un valore stabile nel corso degli ultimi anni dopo che si è contratta drasticamente la spesa in inserzioni commerciali. Il peso degli investimenti in inserzioni nel 2005 era pari a circa il 10% del monte risorse attratte dalle sale per poi ridursi progressivamente fino a posizionarsi attorno al 5/6% del totale.



L'incremento degli incassi al botteghino è il risultato della crescita del numero di ingressi in sala (spettatori paganti) passati da 107 a 114 milioni.<sup>10</sup> Fra il 2013 e il

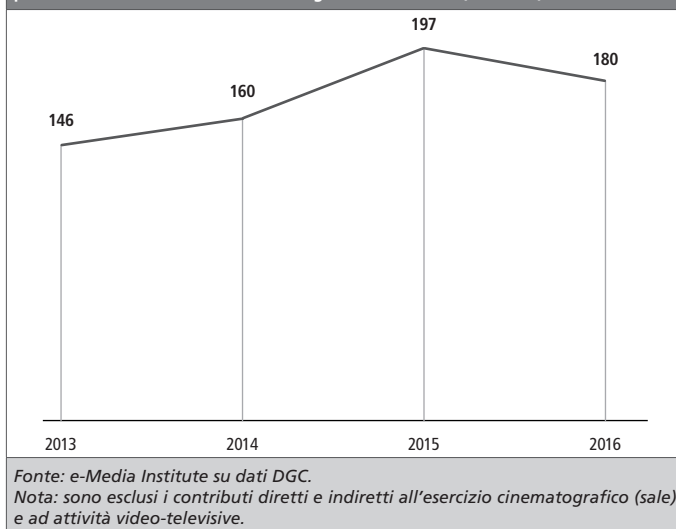
10. Dati rilevati da SIAE-Annuario dello spettacolo.



2016 il numero degli ingressi rimane attorno ai 100 milioni con un picco negativo nel 2014 e il valore più alto raggiunto proprio nel 2016.

Al mercato del film affluiscono inoltre anche consistenti risorse pubbliche che alimentano la produzione e gli altri segmenti della filiera arricchendo le risorse del settore<sup>11</sup> ma naturalmente non imputabili nello specifico (o soltanto) al mercato della sala cinematografica come i contributi diretti e indiretti all'esercizio già inclusi in tabella 6 e in figura 21.

Figura 22 – Contributi pubblici, diretti e indiretti (tax credit) per il sostegno alla produzione e distribuzione cinematografica 2013-2016 (€ milioni)

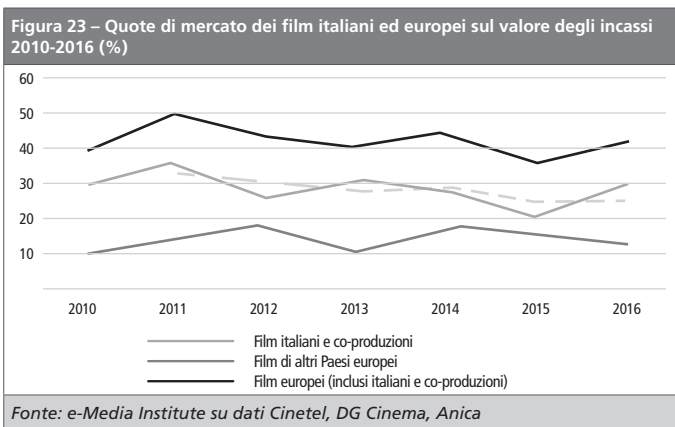


Sulla base dei dati di fonte Cinetel<sup>12</sup> la quota di mercato sugli incassi in sala dei film italiani si attesta nel

11. Tali risorse nella forma di interventi diretti e indiretti (*tax credit*) non sono stati qui compresi nella misura del valore economico attribuibile alla sala cinematografica e dunque non calcolati nel monte risorse del mercato in quanto attività di sostegno a soggetti intermedi della filiera (o ai cosiddetti "Enti di settore"). Al valore economico attratto dalla sala cinematografica sono stati invece associati i contributi indirizzati specificamente allo stesso esercizio cinematografico.

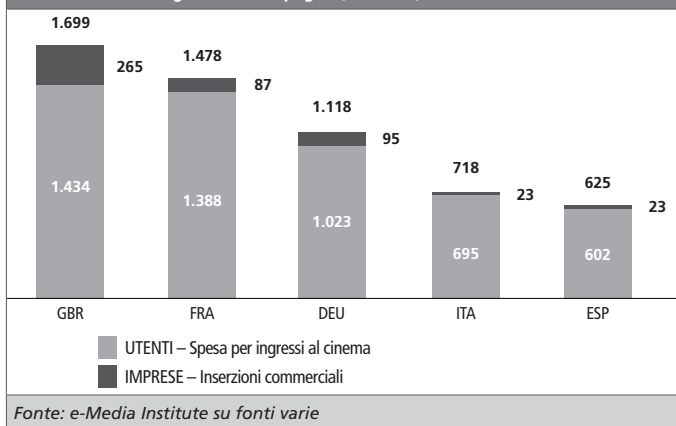
12. I dati di fonte Cinetel su cui sono definite le quote di mercato dei film nazionali e/o esteri sono diversi da quelli SIAE qui utilizzati per la misura economica delle risorse attratte dalla sala cinematografica.

2016 attorno al 29% in rialzo rispetto al 2015 anno in cui aveva il 21% e cioè il livello più basso a partire dall'anno 2005. Tendenzialmente la quota di mercato dei film italiani oscilla fra il 20 e il 30% con una tendenza però a una progressiva riduzione se si considera la media mobile fra gli anni 2010 e 2016 come mostrato nella figura seguente.



L'analisi comparata delle risorse attratte dalla sala cinematografica nei principali mercati europei mette in evidenza alcune differenze importanti fra i volumi di risorse. Anche per la sala cinematografica il mercato italiano si caratterizza per un volume di risorse estremamente ridotto non solo in valori assoluti.

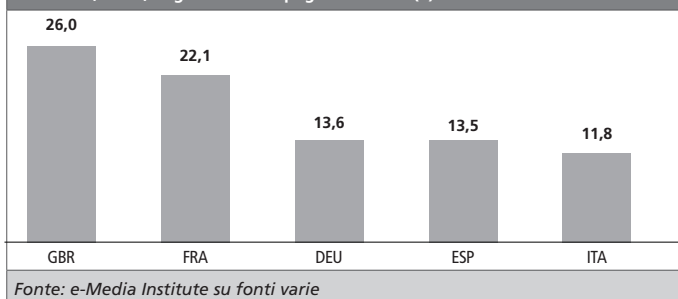
Figura 24 – Risorse attratte dalla sala cinematografica nel 2016 in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna (€ milioni)



Il monte risorse pro capite in Italia si attesta attorno a €11,8, il livello più basso fra i grandi cinque mercati-territori europei. Si tratta di un valore pari a circa il 50% di quello registrato in Francia e Regno Unito. Si noti che nel 2016 la Germania registra un valore estremamente basso, mentre nel 2015 il monte risorse pro capite si collocava attorno ai €15, in ogni caso ben lontano da quelli di Francia e Germania. La notevole differenza fra Italia e Francia è dovuta essenzialmente al numero di ingressi in sala che in Francia risultano nell'anno 2016 circa il doppio di quelli registrati in Italia mentre il prezzo medio del biglietto<sup>13</sup> ha un valore lievemente superiore a quello italiano che è per il 2016 pari a €5,62. Nel Regno Unito invece l'elevato monte risorse pari a circa €1,7 miliardi deriva non solo dai forti investimenti pubblicitari (10 volte quelli registrati in Italia) ma anche dal prezzo medio del biglietto estremamente elevato e pari a circa €8,5. Nonostante un tale valore elevato del prezzo del biglietto il numero degli ingressi è pari a 164 milioni.

13. I valori relativi ai prezzi medi dei biglietti in Europa sono di fonte Media Salles-Annuario Statistico del Cinema Europeo.

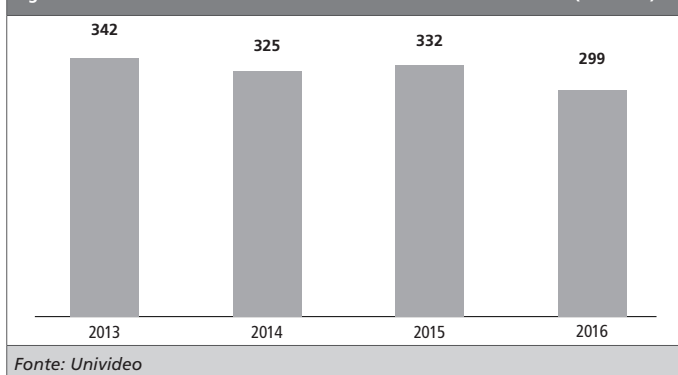
Figura 25 – Risorse pro capite attratte dalla sala cinematografica in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna nel 2016 (€)



### Home video fisico e online

Le risorse attratte dall'*home video* fisico (vendita e noleggio di dischi) si attestano nel 2016 a €239 milioni con una decrescita del 10% rispetto all'anno precedente che invece era riuscito a segnare una ripresa di valore rispetto al 2014 (+2%). Si trattava certamente di un "rimbalzo" imputabile sia al DVD sia al Blu-ray e naturalmente riguardante il segmento della vendita dei dischi. Il noleggio continua il suo declino, verso l'estinzione, passando da €41 a €36 milioni fra il 2014 e il 2015 e raggiungendo i €28 milioni nel 2016.

Figura 26 – Risorse attratte dall'home video fisico in Italia 2013-2016 (€ milioni)

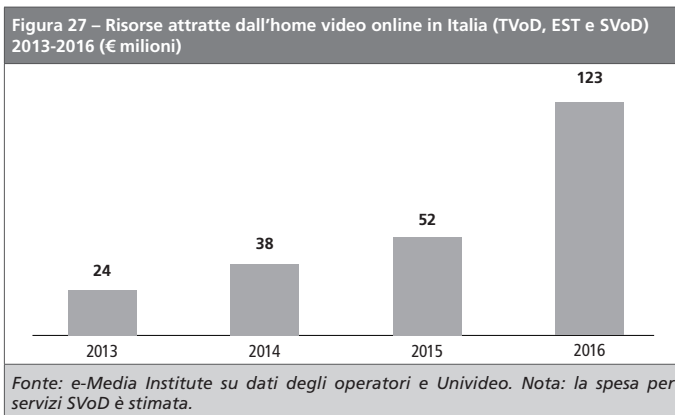


Nel 2013 l'*home video* fisico nel suo complesso, noleggio e vendita, attraeva una spesa pari a 342 milioni già

in forte contrazione rispetto ai €1.053 milioni del 2005 quando il consumo online, anche illegale, era del tutto inesistente.

Sul versante della vendita, il formato Blu-ray, che comunque ha deluso le aspettative iniziali, ha raggiunto il valore dei €50 milioni ancora in calo rispetto all'anno precedente anche a causa di forti promozioni che ne hanno abbassato il prezzo medio.

I valori relativi alle risorse attratte dal consumo online a pagamento di titoli *home video* nelle diverse forme d'offerta (TVoD, EST e SVoD) sono riportati nella tavola seguente.



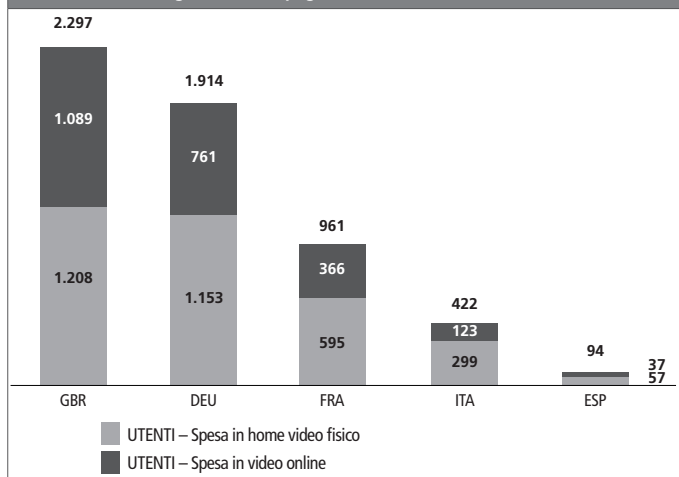
Con il lancio in Italia del servizio SVoD di Netflix (ottobre 2015) come competitore diretto di Infinity (Mediaset) e di Sky Online (ora Now TV) di Sky il mercato SVoD ha cominciato a prendere forma e ad assumere una dimensione considerevole rispetto a quello del noleggio e della vendita di titoli online dominato.

Sul piano dei ricavi derivanti dalle offerte SVoD, che costituisce il segmento più importante del consumo online di video, non ci sono dati ufficiali o condivisi fra gli operatori. Le stime di mercato sono, dunque, estremamente difficili. Sulla base di valutazioni fornite dai diversi operatori presenti sul mercato, alla fine del 2016 il totale numero degli abbonamenti oggetto di transazio-

ne economica a piattaforme SVoD (utenze paganti) dovrebbero collocarsi attorno al milione, cresciuti progressivamente nel corso dell'anno proprio grazie a Netflix. A fine 2016 Netflix avrebbe raggiunto in Italia 400mila utenti paganti. Nel 2016 il volume d'affari dello SVoD (tutte le piattaforme) considerando la progressione delle utenze paganti può essere stimato attorno ai €50 milioni.

Il confronto con i principali mercati europei mette in evidenza anche su questo mercato un sotto dimensionamento delle risorse attratte dall'*home video* fisico e di rete sul mercato italiano. In questo caso la Spagna si colloca all'ultimo posto con una spesa estremamente contenuta.

Figura 28 – Risorse attratte dall'home video fisico e online nel 2016 in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna (€ milioni)



Fonte: e-Media Institute su fonti varie

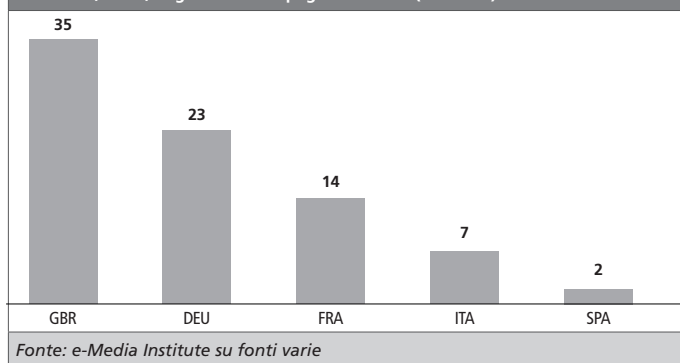
Il Regno Unito con €2,3 miliardi ha il monte risorse più elevato e vede la componente del video online vicina a superare quella del video fisico (il sorpasso, infatti, avverrà nel 2017).

Storicamente, il Regno Unito è stato insieme alla Germania il mercato più importante per l'*home video* e conferma questa sua vocazione anche per il video online. Primo mercato-territorio ad accogliere lo sbarco eu-

ropeo di Netflix ma anche primo mercato europeo per Amazon che rilevando l'operatore locale LoveFilm – presente anche in Germania – prende posto sul mercato europeo dello SVoD.

In Francia nel 2016 il video, fisico e online, vale circa €1 miliardo con una spesa pro capite doppia rispetto a quella italiana.

Figura 29 – Risorse pro capite attratte dall'home video fisico e online in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna nel 2016 (€ milioni)



### *Musica preregistrata su supporti fisici e online*

Complessivamente il mercato della musica preregistrata misurato dal punto di vista della spesa degli utenti finali rimane stabile fra il 2015 e il 2016 collocandosi attorno ai €352 milioni. Una flessione della componente della musica preregistrata su dischi viene compensata dalla crescita della componente online.

Il 2016 conferma che il mercato pur non crescendo nel suo complesso registra la fine della lunga stagione della contrazione, durata più di un decennio.

Nel 2015 il mercato aveva mostrato una crescita anche sul segmento dei dischi fisici (CD audio e vinile). Il vinile cresce anche nel 2016 passando da €6 a €9 milioni (valore misurato al *trade*).

Naturalmente è il segmento dei consumi online a crescere con maggior consistenza (+16%) attestandosi sui €130 milioni grazie agli abbonamenti mentre la quota del *digital download* si contrae.

Come già segnalato nell'edizione precedente di questo rapporto, la misura delle risorse complessive attratte dalla musica preregistrata su supporti fisici presenta notevoli problematiche a causa dell'assenza di fonti ufficiali in grado di fornire valori relativi all'intero mercato e soprattutto in relazione all'esborso complessivo degli utenti finali. Varie ricerche svolte nel corso degli anni hanno messo in evidenza come sia difficile fornire una stima del valore del mercato della musica preregistrata (misurato appunto a livello delle risorse lorde) per il quale sono pubblicati solo i dati relativi al *sell-in* di una quota parte delle industrie discografiche attive. Si tenga inoltre presente che il consumo di musica gratuito da piattaforma Internet genera ricavi pubblicitari (si pensi a YouTube) che possono difficilmente essere stimati.

Per i motivi sopra esposti il valore riportato nella tavola è il prodotto di una stima che considera come punto di partenza il valore del *sell-in* (*trade value*) pubblicato da FIMI<sup>14</sup> per gli anni 2013 e 2016 proiettato sull'intero mercato e dunque inclusivo di tutte le etichette anche non associate a FIMI e sulla distribuzione all'utente finale (prezzo al pubblico dei dischi inclusivi di IVA). Al *trade value* del totale mercato è stato attribuito un valore pari a circa il 45% del pagamento finale degli utenti.

Tabella 7 – Risorse attratte dalla musica preregistrata su supporti fisici e online 2013-2016 (€ milioni)

	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
UTENTI – Spesa in dischi musicali	220	207	242	222	-8%
UTENTI – Spesa in musica online	65	90	112	130	16%
TOTALE	285	297	355	352	-1%

Fonte: stima e-Media Institute su dati FIMI e fonti varie

14. FIMI, Federazione Industria Musicale Italiana. Comunicato stampa del 20 marzo 2017.



La stima della spesa degli utenti finali per musica online<sup>15</sup> è cresciuta notevolmente nel corso del 2016 confermando il trend avviato da alcuni anni in linea con quanto accade a livello globale e su tutti i mercati. La crescita della sola componente *pay* qui è stimata attorno al 16% sul 2015 per un valore finale pari a €130 milioni. Come detto ripetutamente si tratta di stime generate sui valori di mercato ipotizzati sulla base di dati di partenza riferiti al *trade value*.

### Videogiochi

La spesa degli utenti finali in titoli per videogiochi (escludendo dunque l'esborso per l'*hardware* e gli accessori) acquistati offline oppure online è stata nel 2016 pari a €636 milioni registrando un +12% rispetto al 2015. Il confronto con i valori 2013 non è possibile in quanto non sono stati pubblicati dati di mercato e il valore esposto è una stima che tiene conto della progressiva contrazione delle risorse attratte dal gioco offline e di una crescita di quelle attratte dal gioco online già dagli anni precedenti. Sull'intero valore di mercato inclusivo anche di *hardware* (console e accessori) la spesa per contenuti (*software*) rappresenta nel 2016 circa il 61%.

	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
UTENTI – Spesa in software videoludico acquistato offline	380	346	350	370	6%
UTENTI – Spesa in software videoludico acquistato online	120	179	219	266	21%
TOTALE	500	525	569	636	12%

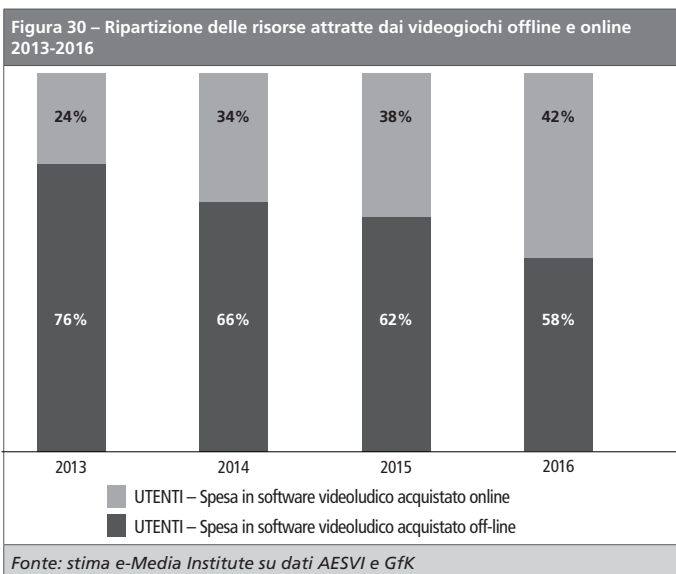
Fonte: stima e-Media Institute su dati AESVI e GfK

È interessante rilevare che alla fine del 2016 con l'approvazione definitiva della legge di riforma del cinema e dell'audiovisivo il meccanismo del *tax credit*, già previsto per il settore del cinema, viene esteso – sulla scia

15. I dati relativi alla spesa degli utenti in musica online verranno presentati anche nella sezione Internet ma si riportano di seguito tenendo conto che parte rilevante delle offerte di musica online si finanziano anche tramite le inserzioni pubblicitarie e dunque risultano gratuite all'utente finale.

di quanto fatto nel Regno Unito e in Francia anche alla produzione e alla distribuzione di videogiochi prodotti in Italia.

La spesa per acquisti online degli utenti, che è qui stimata in circa €270 milioni nel 2016, è attratta da diverse tipologie di prodotti (*download* di giochi, abbonamenti per giocare online su *personal computer* e console, carte prepagate, espansioni di gioco digitale, app di gioco a pagamento).



Come accade nel mercato della musica e dell'*home video* anche i videogiochi vedono una progressiva crescita della spesa attratta dalle offerte online. Questa, arrivata a circa il 40% del totale, si avvia al sorpasso sulla spesa per contenuti videoludici offline.

### Internet

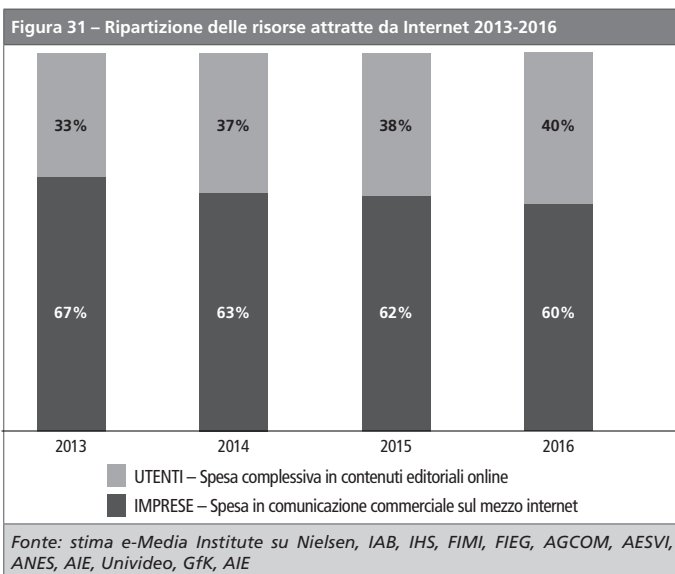
Il mezzo Internet, inteso come ambiente multifunzionale, presenta caratteristiche peculiari che rendono estremamente difficile la misura delle dimensioni economiche relativamente alla componente editoriale. In

primo luogo, come si è detto nei paragrafi precedenti, lo stesso concetto di “editoria” ha subito una sostanziale mutazione proprio grazie all’ascesa di Internet che ha ibridato e poi completamente integrato le funzioni della comunicazione interpersonale con quelle della comunicazione al pubblico. Questa integrazione di base ha poi “accolto” un ulteriore effetto derivante dall’espansione della produzione amatoriale anche grazie alla diffusione di dispositivi mobili. Ciò ha generato un volume enorme di “contenuti” e attività editoriali che hanno contribuito a estendere il mercato editoriale creando nuove funzioni prima inesistenti. Tali funzioni, spesso non comprensibili sulla base delle storiche definizioni di editoria, rendono non facile tanto la creazione di un perimetro definito del mercato editoriale quanto il lavoro della sua misura economica. Di fatto, l’intero sistema di offerta di servizi a contenuto su Internet ha una natura prettamente editoriale che contribuisce tanto a funzioni commerciali correlate (commercio/transazioni) quanto alla comunicazione commerciale (pubblicità, *direct marketing* etc.). La natura editoriale a tutto campo del mezzo Internet si estende anche a quei servizi di comunicazione interpersonale che sono pienamente integrati in un sistema di marketing e contribuiscono alla formazione dell’ampio mercato dello *Screen Content* all’interno del quale è sussunto un insieme svariato di funzioni che hanno contribuito a espandere il perimetro editoriale classico.

Tabella 9 – Risorse attratte da Internet 2013-2016 (€ milioni)					
	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
IMPRESE – Spesa in comunicazione commerciale sul mezzo Internet	1.774	1.900	2.085	2.296	10%
UTENTI – Spesa complessiva in contenuti editoriali online	883	1.106	1.293	1.562	21%
TOTALE	2.657	3.006	3.378	3.858	14%

Fonte: stima e-Media-Institute su Nielsen, IAB, IHS, FIMI, FIEG, AGCOM, AESVI, ANES, AIE, Univideo, GfK, AIE

Sia sul versante della spesa delle imprese per la comunicazione commerciale sia su quello degli utenti per l'acquisto di prodotti di "natura editoriale", Internet pone un problema radicale di definizioni e dunque di misura. Il lavoro del dimensionamento economico è reso ancora più difficile dalla natura extraterritoriale di parte rilevante degli scambi economici supportati dalla rete Internet. Sia con riferimento agli investimenti delle imprese sia con riferimento alla spesa degli utenti, non risulta sempre possibile individuare l'afferenza di un determinato esborso a uno specifico mercato-territorio.



### *Editoria cartacea (libri, quotidiani, periodici e annuari)*

L'insieme delle offerte di editoria cartacea, qui aggregate e considerate esclusivamente per le risorse attratte dal solo mezzo cartaceo (escludendo cioè altri ricavi come, ad esempio, quelli generati online), valgono €8.292 milioni, in flessione significativa (-6%) rispetto al 2015 quando si attestavano a €8.868 milioni. Tuttavia, anche per il 2016 come già avvenuto per il 2015 l'andamento può essere considerato positivo perché la

flessione risulta ridotta rispetto a quella registrata negli anni precedenti. Infatti, fra il 2013 e il 2014 la flessione era stata del 9%. Fra tutte le offerte cartacee quelle che mostrano maggiore resistenza al declino sono quelle librerie che nel complesso (escludendo tutte le forme digitali) cedono solo l'1% rispetto all'anno precedente.

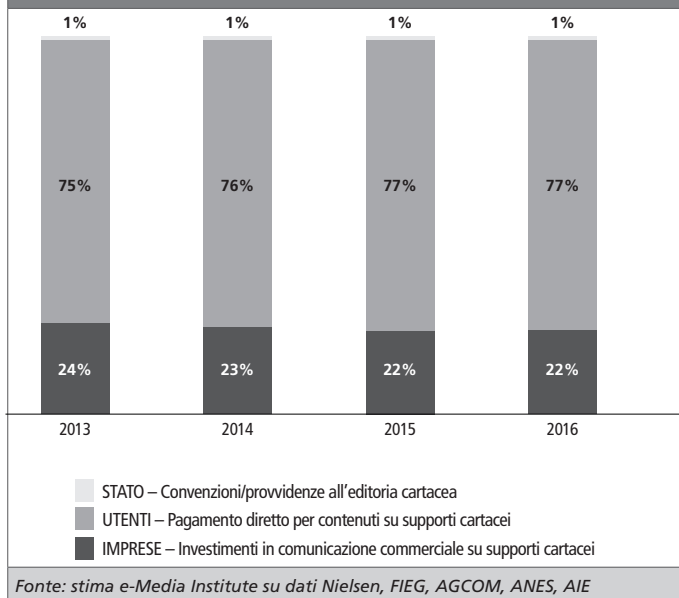
In virtù degli stessi criteri adottati nelle precedenti edizioni della ricerca, sulla base di stime sono stati esclusi tutti i ricavi derivanti da copie digitali di quotidiani e periodici e da pubblicità online. Sono stati invece inclusi nel calcolo i valori dell'intero mercato librario anche scolastico e professionale ma esclusi da questo i ricavi da e-book e dalle altre offerte digitali anche di banche dati professionali valorizzate nella sezione dedicata al mercato Internet.

Tabella 10 – Risorse attratte dall'insieme dei mezzi editoriali cartacei 2013-2016 (€ milioni)					
	2013	2014	2015	2016	Var. 16/15
IMPRESE – Investimenti in comunicazione commerciale su supporti cartacei	2.411	2.109	1.962	1.844	-6%
UTENTI – Pagamento diretto per contenuti su supporti cartacei	7.662	7.037	6.860	6.399	-7%
STATO – Convenzioni/providenze all'editoria cartacea	83	83	47	49	4%
TOTALE	10.156	9.230	8.868	8.292	-6%

Fonte: stima e-Media Institute su dati Nielsen, FIEG, AGCOM, ANES, AIE

Per la stampa quotidiana sono state incluse le vendite da copie cartacee (inclusive di prodotti collaterali) e la pubblicità attratta su queste. Lo stesso criterio è stato adottato per la stampa periodica alla quale sono stati aggiunti i valori stimati relativi alla stampa periodica di natura professionale che costituisce un comparto rilevante del mercato. Infine, la stima include la componente cartacea del mercato degli annuari. Per tutti i valori dell'editoria cartacea, quando non sono stati reperiti dati ufficiali, si è proceduto a stime. La stima della spesa in comunicazione commerciale include diverse forme di inserzioni fra cui la *classified*, la spesa per le inserzioni sulla stampa periodica professionale.

Figura 32 – Ripartizione delle risorse attratte dall'editoria cartacea 2013-2016



FOCUS  
OBBLIGHI DI PROGRAMMAZIONE  
E INVESTIMENTO





# Lo sviluppo del sistema della produzione audiovisiva e l'inefficacia di un approccio basato sugli obblighi di programmazione

---

Emilio Pucci (e-Media Institute)  
Filippo Cavazzoni (Istituto Bruno Leoni)

## 1. Premessa

Il recente decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 204 introduce una serie di importanti modifiche al regime delle quote di programmazione e degli obblighi d'investimento in capo agli operatori media, e soprattutto ai *broadcaster*, con l'intento di perseguire l'obiettivo della promozione e dello sviluppo dell'*original content* nazionale ed europeo.

L'approccio scelto dal decreto è stato quello di rendere più stringenti gli obblighi per le emittenti televisive. In particolare, una delle prescrizioni più importanti del decreto è quella dell'innalzamento degli obblighi di programmazione e cioè delle cosiddette *screen quota* in capo agli operatori televisivi. Si tratta di un rafforzamento di quell'istituto della programmazione obbligatoria che a circa cento anni dalla sua prima introduzione, nell'ambito del mercato delle sale cinematografiche, non ha mai dimostrato di avere alcun effetto positivo sulla promozione e la crescita dell'industria audiovisiva nazionale. Anzi, come numerose analisi dimostrano, tale istituto ha spesso avuto effetti opposti a quelli auspicati, indebolendo il valore di mercato del prodotto audiovisivo che risulta stimolato da una domanda intermedia creata artificialmente dagli stessi obblighi di programmazione. Non è un caso, infatti, che già fra gli anni Ottanta e Novanta del secolo scorso la program-

mazione obbligatoria, ritenuta inutile, viene in genere accantonata come strumento di promozione dell'industria nazionale e sostituita da sistemi più efficaci e più articolati quali quelli basati su incentivi.

D'altra parte, proprio fra gli anni Ottanta e gli anni Novanta, la stessa definizione rigida, per via legislativa, delle tempistiche di sfruttamento del prodotto filmico, nelle diverse finestre che seguono la sala cinematografica, viene sostituita da un approccio che lascia agli operatori di mercato libertà di decisione e di accordi commerciali. L'intero sistema della programmazione audiovisiva si orienta, cioè, verso logiche di mercato e verso una maggiore efficacia ed efficienza dell'offerta finale. Queste, per forza di cose, sono il frutto di una serie di scelte di editori, produttori e distributori che interpretano in libertà e tramite accordi commerciali i gusti del pubblico e le esigenze degli inserzionisti.

L'istituto della programmazione obbligatoria, così come un sistema di sostegno pubblico che non valuta con ocularità i risultati finali e reali del prodotto audiovisivo immesso sul mercato, hanno, nel corso della storia dell'industria audiovisiva, spinto sempre l'offerta verso una condizione di minor capacità di interpretare i gusti del pubblico e dunque verso significative disconomie.

Nelle pagine seguenti si analizza inizialmente l'approccio adottato nei diversi Paesi europei con riferimento all'applicazione della direttiva sui servizi di media audiovisivi mettendo in evidenza come l'Italia per certi versi si caratterizzi per un approccio estremamente rigido e che, proprio sul versante della programmazione obbligatoria, risulta addirittura antistorico e inefficace rispetto ai propositi che si prefigge.

Con l'emanazione del decreto oggetto di questa analisi, l'Italia si è infatti ispirata al modello francese, che in Europa costituisce una sorta di *unicum*: altri Paesi comparabili col nostro (Germania, Regno Unito e Spagna) si sono dotati di regole meno invasive e meno lesive della libertà d'impresa degli operatori privati.

Numerose evidenze di mercato mostrano che la programmazione obbligatoria non è una “profezia che si autoavvera” ma è la traduzione inefficace di un intento politico in un obbligo; come se tale obbligo (una programmazione elevata di opere audiovisive nazionali) potesse poi trasformarsi in mercato (un mercato crescente per le opere audiovisive nazionali). Un’analisi del prodotto film sul mercato della sala – sviluppata nel seguito del presente contributo – mostra la semplice realtà di questa considerazione: la crescita dei volumi di titoli in programmazione (conseguenza dei volumi di prodotto) non genera risultati in termini di *market share* dell’*original content* nazionale e nemmeno in termini di incasso.

## 2. L'Italia e la Direttiva SMA

Adottata nel 1989 col titolo “Televisione senza frontiere”, la direttiva che regola l’audiovisivo nell’Unione Europea è stata modificata nel 1997 e nel 2007, fino a essere stata rivista e rinominata col nome di Direttiva sui servizi di media audiovisivi nel 2010 (Direttiva SMA). Quest’ultima versione della direttiva è a tutt’oggi in corso di aggiornamento dopo che nel 2016 la Commissione europea ha proposto – alla luce del mutato scenario di settore – un nuovo testo volto a inserire importanti novità nella regolamentazione del settore.

Le parti riguardanti la promozione di opere europee sono al momento disciplinate dagli articoli 13, 16 e 17 della Direttiva SMA. Tra le altre cose, con essi si stabilisce che:

- I servizi di media audiovisivi a richiesta promuovono la produzione di opere europee e l’accesso alle stesse. Esempi di “promozione” sono: il contributo finanziario alla produzione e all’acquisizione di diritti sulle opere o la percentuale e/o il rilievo che le opere europee stesse hanno nei cataloghi dei programmi offerti dal servizio di media audiovisivi a richiesta.

- Le emittenti televisive riservano a opere europee la maggior parte del loro tempo di trasmissione (ad esclusione del tempo assegnato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi, pubblicità, servizi di tele-text e televendite).
- Le emittenti riservano alle opere europee realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti stesse il 10% almeno del loro tempo di trasmissione oppure il 10% almeno del loro bilancio destinato alla programmazione; una parte adeguata di tale quota deve riguardare opere recenti (prodotte cioè nell'arco degli ultimi cinque anni).

Il decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 204, rispetto alla Direttiva SMA, introduce per l'Italia norme più stringenti. Nello specifico, per quanto riguarda la programmazione di servizi di media audiovisivi lineari:

- Prevede una quota crescente, ben superiore alla metà, a favore delle opere europee: del 53% nel 2019, del 56% nel 2020 e del 60% dal 2021.
- Stabilisce sotto-quote per le opere italiane.
- Impone che nella fascia oraria di maggiore ascolto (18-23) venga trasmessa una percentuale definita di opere italiane.

Per ciò che attiene invece gli obblighi di investimento di servizi di media audiovisivi lineari:

- è prevista una quota crescente superiore al 10% per quelle di produttori indipendenti;
- viene predisposta una sotto-quota per le sole opere cinematografiche italiane realizzate da produttori indipendenti;
- la quota d'investimento è parametrata non rispetto al "bilancio destinato alla programmazione" ma agli introiti netti.

Anche per quanto riguarda i servizi di media audiovisivi a richiesta, il decreto prevede norme più stringenti

ti, dal momento che la Direttiva SMA contemplava misure alternative tra loro. Gli obblighi infatti riguardano sia la programmazione (presenza di opere nel proprio catalogo) che gli investimenti, che sotto-quote per le opere italiane.<sup>1</sup>

Figura 1 – Promozione delle opere europee: grado di implementazione



### 3. I Paesi dell'UE e la Direttiva SMA

La Direttiva aveva il compito di armonizzare le normative degli Stati membri, dando una disciplina minima e senza impedire l'introduzione di misure più

1. Come ha affermato anche Angelo Marcello Cardani, «[si tratta di] un quadro di obbligazioni particolarmente impegnative per i VOD, non espressamente richiesto dal framework normativo europeo e tale da mettere a rischio il principio di libertà di impresa». Senato della Repubblica, Commissioni riunite VII e VIII, Audizione del Presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, 15 novembre 2017, p. 11.

favorevoli alle opere europee o a sostegno delle opere nazionali. In occasione del suo recepimento, ogni Paese ha pertanto adottato criteri differenti: come abbiamo visto, l'Italia ha optato per una regolamentazione molto dettagliata; altri Stati si sono mantenuti su un livello minimo senza aggiungere molto altro a quanto già stabilito in sede UE. Le modalità di recepimento della Direttiva sono riassunte graficamente nella figura 1.

### 3.1. *Obblighi di programmazione: un confronto tra Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito*

La Francia è stata il primo Paese europeo che ha adottato una legislazione a tutela dell'audiovisivo. Tale normativa è in vigore già dal 1990. Il cosiddetto "Décret Tasca" (decreto 90-66), dal nome dell'allora sottosegretario alle Comunicazioni Catherine Tasca, ha infatti adattato la prima Direttiva "Televisione senza frontie-

Tabella 1 – Recepimento Direttiva SMA, articolo 16, comma 1

Germania	Trattato Interstatale su sistema radiotelevisivo e telemedia – consolidato – art. 6(2)	Al fine di rappresentare la pluralità delle regioni di lingua tedesca e dell'Europa nel suo insieme e di promuovere le produzioni cine-televisive europee, le emittenti TV devono riservare la frazione maggiore del tempo dedicato alla trasmissione di film, film per la TV, serie, documentari e analoghe produzioni complessivamente a opere europee secondo i termini del diritto europeo.
Spagna	Legge Generale N 7/2010 del 31 marzo sui media audiovisivi – consolidata 1 maggio 2015 – art. 5 2° par. 1	Per la realizzazione di tale diritto, i fornitori di servizi di trasmissione televisiva avente copertura nazionale o regionale devono riservare a opere europee il 51 per cento del tempo di programmazione annuale. A sua volta, il 50 per cento di tale quota è riservato a opere europee in qualsiasi lingua spagnola. In ogni caso, il 10 per cento del tempo di trasmissione sarà riservato a opere europee realizzate da produttori indipendenti dall'emittente e metà di tale 10 per cento dovrà essere stato prodotto nel corso dei cinque anni precedenti. Il tempo di trasmissione viene calcolato escludendo la trasmissione di notiziari, avvenimenti sportivi, giochi, pubblicità, servizi di teletext e teleshopping. I fornitori di un catalogo di programmi devono riservare il 30 per cento del catalogo a opere europee. Metà di tale percentuale deve interessare opere in una delle lingue ufficiali della Spagna.

re" del 1989. Il testo ha poi subito nel corso del tempo numerose modifiche, le ultime delle quali sono intervenute nel 2010, andando così a costruire un complesso e cavilloso impianto di quote e obblighi, sia legati alla programmazione che di carattere economico.

In ambito europeo, la Francia si pone come una eccezione, per l'approccio utilizzato nel trattare la materia dell'audiovisivo, a cui però l'Italia, nel varare il suo decreto legislativo 7 dicembre 2017, n. 204, ha guardato come a un modello da seguire.

Già in merito al recepimento dell'articolo 16 comma 1 della Direttiva, riguardante il tempo di programmazione da dedicare alle opere europee, in Europa sono presenti due estremi opposti: da una parte, appunto, la Francia, in cui la quota da dedicare alle opere europee è del 60%; dall'altra il Regno Unito, la Germania e la

Tabella 1 (segue) – Recepimento Direttiva SMA, articolo 16, comma 1

Francia	Legge N. 86-067 del 30 settembre 1986 sulla libertà di comunicazione – consolidata 16 ottobre 2015 – art. 27 2°	In considerazione del mandato di servizio pubblico degli organi del settore pubblico e delle diverse categorie dei servizi di comunicazione audiovisiva trasmessi per via terrestre, i decreti del Consiglio di Stato stabiliranno i principi generali a definizione degli obblighi relativi a: 2° La trasmissione, in particolare durante le ore di maggior ascolto, di opere cinematografiche e audiovisive di origine europea in una proporzione pari ad almeno il 60 per cento e di opere cinematografiche e audiovisive realizzate in lingua francese in una proporzione pari ad almeno il 40 per cento. Tuttavia, in merito all'applicazione alla trasmissione di opere audiovisive da parte di servizi autorizzati durante le ore di maggior ascolto, il Consiglio Superiore dell'Audiovisivo potrà sostituire un numero di ore di ascolto significativo, che determinerà per ciascun servizio su base annuale, a seconda, in particolare, delle sue caratteristiche di pubblico e programmazione e della misura e natura del suo contributo alla produzione.
Regno Unito	Linee-guida Ofcom sulla conformità con gli artt. 16 e 17 della Direttiva AVMS - 1. a)	In ottemperanza della Direttiva AVMS (Servizi Media Audio-Visivi), le emittenti televisive dovranno garantire che, ove possibile e in accordo con i paragrafi 2 e 3, che la maggioranza delle loro ore di trasmissione sia dedicata a programmazione europea.

Spagna che si sono limitate a riprodurre quanto stabilito dalla UE, non andando a imporre oltre la metà del tempo di programmazione. Su tale aspetto, l'Italia ha deciso di seguire l'esperienza francese: in questi due Stati la percentuale da riservare alle opere europee è stata posta al 60% del tempo di trasmissione (in Italia tale quota verrà raggiunta dal 2021).

In entrambi i Paesi sono state inoltre previste delle sotto-quote riservate alla programmazione di opere realizzate nella lingua nazionale: in Francia il 40% del tempo di trasmissione è stato infatti riservato a opere "di espressione originale francese". Anche in Spagna il 25% del tempo di trasmissione è stato dedicato alle opere audiovisive realizzate in una delle lingue ufficiali spagnole. In Paesi come la Germania e il Regno Unito non sono state invece previste delle sotto-quote per le opere nazionali.

Infine, in Francia e in Italia si è optato per una distinzione fra opere audiovisive e opere cinematografiche. In realtà, nel nostro Paese, per le opere nazionali si è optato per una soluzione "asimmetrica": gli obblighi di programmazione riguardano le opere audiovisive, mentre gli obblighi di investimento sono solamente a vantaggio delle opere cinematografiche.

Un succinto raffronto, in merito al modo in cui è stato recepito l'art. 16 in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna è presentato nella tabella 1.

### *3.2. Obblighi di investimento: un confronto tra Francia, Germania, Italia, Spagna e Regno Unito*

Il recepimento dell'articolo 17, relativo alla produzione indipendente, presenta invece un'ampia varietà di scelte, conseguenti anche al modo in cui è stato formulato l'articolo della Direttiva, che lasciava diverse opzioni ai singoli Paesi: il 10% almeno del tempo di trasmissione delle emittenti da riservare alle opere europee realizzate da produttori indipendenti oppure il 10% almeno del loro bilancio destinato alla programmazione.

Anche su tale aspetto, la Francia ha imbastito un si-



stema molto articolato e dettagliato, fatto di numerosi obblighi incentrati sul versante degli investimenti che vanno ben oltre la lettera della Direttiva.

In generale, però, a differenza dell'Italia, che ha istituito un sistema rigido in cui la casistica degli obblighi di programmazione e investimento è ridotta a due categorie (operatore di servizio pubblico e altre emittenti), con la sola eccezione riservata all'*on demand*, il sistema francese ha adottato regole differenziate in base alla natura del servizio (in chiaro, a pagamento, canali generalisti, etc.). In tal modo gli obblighi sono risultati più coerenti con la tipologia di offerta dell'editore.

In Francia, per quanto riguarda le opere cinematografiche, i canali in chiaro hanno l'obbligo di investire nella produzione cinematografica europea almeno il 3,2% del proprio fatturato annuo (per il servizio pubblico tale quota sale al 3,5%), mentre una sotto-quota del 2,5% deve essere destinata alle opere di espressione originale francese.<sup>2</sup>

Occorre sottolineare come in Francia le emittenti generaliste siano soggette a obblighi di investimento a sostegno della cinematografia nazionale pari a circa la metà di quelli previsti in Italia. Se infatti, come visto, Oltralpe si tratta di una quota del 2,5% del fatturato, per opere non necessariamente realizzate da produttori indipendenti, nel nostro Paese tale quota arriverà, per le emittenti private, al 4,5% dal 2021 per le opere di espressione originale italiana prodotte da produttori indipendenti. Per la RAI, tale quota sarà del 5%.

I canali di cinema, qualora abbiano la duplice veste di editori e di distributori (come Canal+), sono invece obbligati a investire il 12,5% del fatturato nella produzione di opere cinematografiche europee e il 9,5% in opere cinematografiche di espressione originale fran-

2. Per le informazioni sugli obblighi di investimento e programmazione in Francia, Germania, Spagna e Regno Unito si è fatto riferimento a quanto presente sul sito dell'Osservatorio europeo dell'audiovisivo ([www.obs.coe.int](http://www.obs.coe.int)) e a quanto contenuto nella *Indagine conoscitiva sul settore della produzione audiovisiva* (2015) dell'Autorità garante delle comunicazioni, alla quale si rimanda per ulteriori dettagli sulle regole vigenti in questi Paesi.

cese. Qualora il soggetto sia solo editore, l'obbligo cresce al 21% per le opere europee e al 17% per quelle di espressione originale francese. Se il canale offre prime visioni, l'obbligo sale al 26% per le opere cinematografiche europee e al 22% per quelle di espressione originale francese.

Per tutti questi soggetti, in ogni caso, il 75% dell'investimento deve essere destinato a produzione cinematografica europea indipendente.

Come detto, la Francia ha considerato separatamente le opere cinematografiche da quelle audiovisive. Per queste ultime, nel 2010 è stato deciso di eliminare l'obbligo per tutti i soggetti di investire il 16% del fatturato in opere audiovisive. Tale norma è stata sostituita con un regime più flessibile e differenziato per ciascun editore. In genere, gli obblighi sono stati leggermente abbassati, mentre solo per il servizio pubblico è stata prevista una quota di investimento più alta: il 20% per France Télévisions.

Come ha rilevato qualche anno fa la Corte dei Conti francese, tale sistema incentrato su elevati obblighi di programmazione e investimento, non ha però prodotto gli effetti sperati: «Nonostante un aiuto massiccio, unico in Europa, la produzione audiovisiva non ha fatto registrare né il successo di *audience* né le vendite all'estero sperati. La Francia detiene, per esempio, il record europeo del più forte tasso di esposizione e di *audience* di serie americane in prima serata».<sup>3</sup>

Regno Unito e Spagna hanno invece adottato per le opere di produttori indipendenti un sistema molto più snello, riservando a esse il 10% del tempo di trasmissione e stabilendo inoltre che metà di questo tempo debba essere dedicato a opere indipendenti prodotte negli ultimi cinque anni.

Nel Regno Unito, disposizioni ulteriori sono però contenute nel Broadcasting Act del 2003, dove ad esempio si stabilisce che per le emittenti di servizio pubbli-

3. Cour de Comptes, *Le soutien à la production audiovisuelle: des performances sans rapport avec les montants investis*, 2014, p. 109.

co è previsto l'obbligo di dedicare non meno del 25% del tempo di trasmissione alla programmazione di una gamma diversificata di produzioni indipendenti.

La Spagna, invece, ha stabilito anche obblighi di investimento: il 6% del fatturato delle reti di servizio pubblico (1,35% per opere indipendenti) e il 5% per i canali commerciali (0,9% per opere indipendenti).

Nel suo insieme, invece, il sistema di quote per le opere audiovisive e cinematografiche adottato in Germania appare piuttosto semplice e poco regolamentato. Per quanto riguarda gli investimenti in produzione, l'unico obbligo per le emittenti riguarda il finanziamento all'FFA (*Filmförderungsanstalt*, il centro di cinematografia tedesco). Queste sono tenute al suo finanziamento attraverso un prelievo annuale: per i *broadcaster* pubblici si tratta del 2,5% del totale della spesa sostenuta per la programmazione cinematografica (a patto che la quota dedicata al cinema sia superiore al 2% della programmazione); per quelli privati la quota viene calcolata sui ricavi pubblicitari netti e varia in funzione del tempo dedicato alla trasmissione di film.

Tali norme, in Germania, riguardano la spesa in opere cinematografiche, senza particolare riguardo né alla produzione europea né a quella indipendente.

#### **4. L'inefficacia economica dell'istituto della programmazione obbligatoria: il caso dell'industria cinematografica**

Sul mercato audiovisivo, l'istituto della programmazione obbligatoria, finalizzato alla promozione delle opere nazionali, non ha mai sortito effetti realmente positivi sul versante della produzione di contenuto originale. In nessun caso l'industria audiovisiva ha tratto giovamento da tale istituto. Al contrario, esso ha spesso introdotto rilevanti elementi distorsivi del mercato, aumentando l'inefficienza economica e l'inefficacia dell'offerta.

Con riferimento al mercato del film, numerosi studi e la stessa analisi storica dell'industria cinematografica

hanno messo in evidenza tali effetti negativi generati sia a monte, sia a valle della filiera.

A monte, sul versante della produzione, si genera in molti casi una moltiplicazione di titoli privi di un vero mercato e realizzati a basso costo proprio per occupare gli spazi aperti artificialmente (cioè vincolati) dagli obblighi di programmazione. A valle della filiera, il distributore finale si trova spesso a dover acquisire prodotto in quantità e prezzi elevati per gestire una programmazione spesso vistosamente inefficace sul piano delle aspettative e della soddisfazione degli utenti. Tali effetti si sono già manifestati nel campo della programmazione dei film in sala cinematografica fin dal primissimo periodo di adozione della programmazione obbligatoria e cioè agli inizi del secolo scorso. In questa prima fase gli effetti risultavano meno vistosi poiché il consumatore aveva meno scelta nella fruizione di titoli di finzione e il vincolo poteva insistere su un mercato in cui la sala cinematografica era l'unico canale distributivo.

Le considerazioni sull'inefficacia dell'istituto della programmazione obbligatoria possono essere estese in generale all'intero settore audiovisivo e assumono oggi una rilevanza maggiore nel contesto di un mutato ambiente distributivo. Infatti, con la comparsa e l'ampia diffusione delle piattaforme non-lineari – si pensi ai servizi di *Video on Demand* per noleggio e acquisto di titoli e ai servizi basati su abbonamento (*Subscription Video on Demand*) – la programmazione obbligatoria diviene inapplicabile in quanto per questi servizi dovrebbe essere riferita a uno "spazio" (la *library* o catalogo) che è potenzialmente illimitato e non, invece, a un "tempo" di programmazione che è, per forza di cose, limitato e cioè scarso.

Come si dirà più avanti, la programmazione obbligatoria in quanto vincolo esercitato sulle risorse temporali limitate del distributore finale (giornate dell'esercente o tempo di programmazione del *broadcaster*) non ha senso di esistere se il consumatore ha poi accesso, per altra via, a risorse illimitate per la scelta e il consumo di prodotti sostitutivi.

Per ottenere un incremento dell'*audience* attratta dalle opere nazionali, sarebbe certo più efficace esercitare il vincolo direttamente sul tempo di consumo dell'utente più che sul tempo di programmazione ma ciò, naturalmente, non risulta possibile (nonostante ci siano casi significativi e recenti in merito).<sup>4</sup>

Indipendentemente dal nuovo ambiente distributivo in cui offerte lineari e offerte non-lineari convivono, l'istituto della programmazione obbligatoria non ha avuto nessun effetto positivo sul mercato che si vuole promuovere e stimolare. In sintesi, come si discuterà di seguito, le diverse forme di obbligo di programmazione (la *screen quota*) introdotte con finalità di promozione della produzione nazionale, generano alcuni importanti effetti distorsivi sul mercato audiovisivo.

1. In primo luogo, la *screen quota* stimola una produzione di titoli spesso a basso costo e a basso valore di attrazione in quanto determinata da una domanda intermedia (il distributore) creata forzosamente dallo stesso vincolo. Questa domanda non corrisponde a una domanda finale reale (il consumatore).
2. Inoltre, in termini generali e per lo stesso motivo, la moltiplicazione dei titoli prodotti non corrisponde per forza di cose alla crescita del mercato o, ad esempio, alla crescita delle quote di *audience* attratte dal

4. La soluzione non pare del tutto "impossibile" visto che l'occorrenza può manifestarsi come segnala il recente articolo del *Financial Times* a proposito della pratica della "obligatory viewing". «I film cinesi battono tutti i record di incassi grazie a spettatori "prigionieri", operai e studenti ai quali viene ordinato di andare a vedere le produzioni cinematografiche che esaltano il progresso nazionale. Un documentario patriottico cinese sta realizzando incassi straordinari raccontando l'entusiasmante storia della modernizzazione militare del Paese e dei suoi sbalorditivi progressi tecnologici. Ma l'asso nella manica di *Amazing China* non è rappresentato dalla presenza di attori beniamini del pubblico, da una trama brillante o da immagini avvincenti. Gli incassi di questo film sono stati accresciuti dall'"obbligo di presenza" degli spettatori: scuole, imprese statali e uffici pubblici sono tra le numerose istituzioni che obbligano studenti e dipendenti a comprare il biglietto. La presenza obbligata del pubblico è uno dei segnali più recenti dell'importante ruolo assegnato alla propaganda dal presidente Xi Jinping in campagne ideologiche come il cosiddetto "Sogno cinese", che mira a ripristinare lo storico ruolo di potenza globale di quel Paese». *Financial Times*, 16 marzo 2018 (<https://www.ft.com/content/5c4bcb3e-28e1-11e8-b27e-cc62a39d57a0>)

- prodotto che si vuole promuovere.
3. In alcuni casi anche i contributi pubblici diretti e indiretti alla produzione o gli investimenti obbligati, se non ben concepiti o indirizzati, possono creare lo stesso fenomeno della proliferazione di titoli che rispondono a una disponibilità di capitale vincolato (indirizzato forzosamente) e non sempre a una domanda del pubblico. La congiunzione del vincolo alla programmazione e del vincolo all'investimento può risultare ancor di più distorsiva del mercato.
  4. L'obbligo di programmazione introduce una lievitazione dei prezzi e riduce per l'esercente o per l'editore video-televisivo la forza negoziale con il distributore nei contratti di tipo *package deal* e cioè nell'acquisto di un determinato numero di titoli di cui solo alcuni sono di elevato valore commerciale. Quelli a basso valore inclusi nel *deal* assumono maggiore "peso" economico in quanto rispondenti alla domanda creata dal vincolo di programmazione.
  5. L'obbligo di programmazione, se insiste sulle risorse temporali ad alta *audience* (il *prime time*, ad esempio, per le TV), impoverisce la componente di maggiore pregio della risorsa editoriale generando incremento dei prezzi e riduzione dei ricavi.
  6. In nessun modo l'obbligo di programmazione può essere rivolto agli operatori dei servizi lineari (che sono in forte ascesa e occupano una posizione di peso crescente sul mercato audiovisivo). Questi, come si è detto, hanno a disposizione una risorsa illimitata e anzi hanno vantaggi evidenti dalla creazione di un'offerta composta da un numero elevato di titoli (*long tail*). È come se l'istituto della programmazione obbligatoria venisse imposto a un esercente cinematografico che avesse a disposizione, a costo nullo, un numero illimitato di sale. D'altra parte, l'obbligo di *prominence* e cioè di visibilità nel catalogo non può essere equiparato all'istituto di programmazione in condizione di risorse di programmazione scarse (tempo di palinsesto limitato).

I principali effetti distorsivi dell'istituto della programmazione obbligatoria sono stati registrati e analizzati nel corso dei suoi circa cento anni di storia. Per queste ragioni si tratta di un approccio ripetutamente contestato e poi progressivamente accantonato e sostituito da un sistema di "premi" e incentivi che creano condizioni di maggiore dinamicità sui diversi segmenti della filiera, senza alterare vistosamente le dinamiche della domanda e dell'offerta e senza penalizzare il distributore finale.

Il vincolo alla programmazione, di fatto, risponde principalmente a un intento di tipo politico che mira a creare sulla carta un contesto "artificiale" di mercato, considerato "ottimale" per le finalità di promozione della cultura nazionale come se tale contesto potesse poi auto-avverarsi trasformandosi da "artificiale" a "reale". Ciò invece non accade mentre, al contrario, si impoveriscono segmenti importanti della filiera.

Inoltre, come si è detto, in un contesto di maggiore possibilità di scelta del consumatore che può optare fra numerose offerte di tipo diverso e servizi sostituiti, l'istituto della programmazione obbligatoria perde del tutto la sua efficacia. Considerando, ad esempio, la crescente presenza di lungometraggi in prima programmazione (*new release*) su piattaforme SVoD (*Subscription Video on Demand*) quali quelle di Netflix o di Amazon, la stessa programmazione in sala (protetta dalla prima finestra di sfruttamento) perde parzialmente il suo valore in quanto il consumatore ha maggiore possibilità di decidere se andare al cinema o rimanere a casa per vedere un film in "prima visione".<sup>5</sup> Lo stesso discorso può essere fatto

5. Uno degli intenti strategici di Netflix è proprio quello di creare sulla propria piattaforma una sorta di prima finestra di sfruttamento del lungometraggio come finestra alternativa a quella della sala, come indica esplicitamente Ted Sarandos, Content Chief Officer di Netflix: «Assistere ad uno spettacolo nel Cineplex di Century City non è molto diverso (dal guardarlo su Netflix - *NdR*). Vedo posti scomodi, persone che parlano o che inviano messaggi, pavimenti appiccicosi e uno schermo che diventa sempre più piccolo (...) Netflix è stato un paladino della libertà di scelta del consumatore. Il "windowing" dei film al cinema è l'unico aspetto che non ha subito gli effetti di internet. Pensate che le cose rimarranno così? Non lo so. Negare alla gente quello che desidera non è un buon modo di fare

per l'offerta televisiva. Anche qui l'istituto della programmazione obbligatoria che non ha mai avuto alcun effetto dimostrato sulla produzione nazionale e sul suo reale valore di mercato, va progressivamente perdendo il suo valore in virtù della moltiplicazione dei canali a disposizione del consumatore.

In termini generali, l'istituto della programmazione obbligatoria è il frutto di una cultura a orientamento protezionista che fin dalle sue origini, negli anni Venti, non ha avuto efficacia e poi ha perso progressivamente la sua ragione di esistere con la crescita del mercato audiovisivo e la moltiplicazione e diversificazione delle piattaforme di consumo. Da questo punto di vista, il caso dei circuiti delle sale cinematografiche nei Paesi europei è esemplare: l'istituto della programmazione obbligatoria è stato progressivamente abolito nella prima stagione di sviluppo del mercato della TV commerciale perché estremamente penalizzante per l'intero esercizio che vedeva declinare il numero degli ingressi. In quel caso la "piattaforma" che subiva gli effetti di un'innovazione tecnologica (la sala cinematografica) fu oggetto di un allentamento dei vincoli di programmazione. D'altra parte, un orientamento alla maggiore flessibilità della programmazione fu introdotto dalla stessa Direttiva "Televisione senza frontiere" nel 1997 a proposito delle finestre di sfruttamento del film una volta sancite per legge nella loro durata.

Originalmente (Compromesso di Stoccolma del 23-24 novembre 1988) la sala cinematografica veniva protetta da un vincolo che impediva al film di essere distribuito in TV prima di due anni (vincolo ridotto a un anno per le coproduzioni cine-televisive). Tale vincolo fu ripreso in seguito dalla Convenzione Europea sulla Televisione transfrontaliera e poi dalla stessa Direttiva sulla Televisione Senza frontiere del 1989. Ma l'idea di

affari (...) Se avessero un ottimo ristorante specializzato in bistecche, vieterebbero ai consumatori di mangiare carne a casa? Il cibo è un'esperienza diversa e la gente continua a frequentare i buoni ristoranti». Ted Sarandos, "The Wrap" (<https://www.thewrap.com/netflix-chief-ted-sarandos-uncensored-blockbusters-doomed-exclusive/>)



vincolare per legge le finestre di sfruttamento del film e cioè le diverse opportunità distributive, decade ben presto a fronte di una maggiore flessibilità richiesta dalla moltiplicazione dei canali distributivi (ascesa della *pay-TV*). Si trattava di un vincolo di tipo diverso dalla *screen quota* ma in ogni caso si trattava di un obbligo sancito per legge.

Un contesto distributivo più articolato richiede per forza di cose maggiore libertà di programmazione e un sistema di definizione delle tempistiche di offerta non rigido ma adattabile alle esigenze di distributori, editori e pubblico. Infatti, nel 1997 la materia viene definita dalla nuova Direttiva che non detta più i termini delle finestre temporali ma rimanda a liberi accordi di natura privatistica fra titolari dei diritti e licenziatari.

L'intero sistema audiovisivo si è orientato progressivamente, in materia di programmazione, verso una maggiore flessibilità e libertà dell'editore/ esercente per consentire una maggior efficacia/ efficienza dell'offerta in un contesto multiplatforma e cioè di maggiore scelta per l'utente finale. Le finestre di sfruttamento sono vincoli che esercitano il proprio impatto sul ciclo di vita del singolo film, l'istituto della programmazione obbligatoria ha un impatto simile ma sullo stock di film in distribuzione in un determinato momento. Si tratta comunque di limiti al consumo e forme di regolazione che come si è detto hanno visto un progressivo allentarsi della rigidità e dell'approccio "intrusivo" del legislatore.

Come si è detto, nella storia dell'industria cinematografica l'istituto della programmazione obbligatoria dei film di produzione nazionale ha un passato che affonda le sue radici negli anni Venti del secolo scorso. In Italia è adottato in prima istanza durante il regime fascista ma numerosi altri Paesi lo introducono a protezione delle nascenti industrie nazionali. Tale istituto consiste nella imposizione agli esercenti di riservare ai titoli italiani una certa percentuale di giornate di proiezione in sala. In Italia, lo stesso approccio è mantenuto nell'immediato dopoguerra a protezione dell'industria nazionale e

per contenere l'avanzata del prodotto statunitense<sup>6</sup> ma con forti limiti per lo sviluppo dell'esercizio cinematografico che preme per l'allentamento e/o la rimozione dell'imposizione sulla base della constatazione che lo stesso sviluppo del settore delle sale cinematografiche non dipende essenzialmente dalla produzione nazionale ma più in generale dalla circolazione di opere in grado di attrarre il pubblico in quantità crescente.<sup>7</sup>

D'altra parte, il regime delle quote viene introdotto nello stesso periodo anche in altri Paesi europei al tempo tutti ispirati a una politica industriale di tipo protezionistico con l'intento di difendere l'industria e la cultura nazionali dalla pressione dell'offerta statunitense già da subito di grande rilevanza.

Il Regno Unito introduce la *screen quota* con il Cinematograph Films Act 1927. Si tratta inizialmente di un obbligo pari al 7,5% della programmazione poi innalzato al 20% nel 1935. In un'industria fortemente integrata verticalmente (produzione, distribuzione ed esercizio) si ritiene che le quote possano generare un effetto di crescita a monte ma, nei fatti, creano solo una proliferazione di film a basso costo prodotti rapidamente proprio per "riempire" le giornate create dalla stessa *screen quota*. Nel Regno Unito questi film sono ancora oggi famosi con il nomignolo (volgare) di "Quota Quickies"<sup>8</sup> e sono di fatto il prodotto di una industria resa in parte artificiale dall'istituto della programmazione obbligatoria. In effetti, la produzione di film cresce notevolmente nel numero ma non nella qualità dei prodotti. Dopo

6. Il 10 gennaio del 1946 viene firmato un accordo fra produttori ed esercenti che apre la strada a un disegno di legge poi convertito in legge nel 1947 («A decorrere dal 1° maggio 1947 gli esercenti di sale cinematografiche devono riservare 20 giorni per ciascun trimestre alle proiezioni di tutti gli spettacoli giornalieri di film riconosciuti nazionali e di lunghezza superiore ai 2.000 metri»).

7. Si veda a questo proposito l'analisi di Gian Piero Brunetta: «Per quanto riguarda l'esercizio infine, la sua storia non dipende strettamente dalla storia dello sviluppo della cinematografia nazionale, ma è collegabile, anzitutto, a spinte esterne e comunque tutta la fase di massima espansione avviene al di fuori del progetto produttivo neorealista». Gian Piero Brunetta, *Storia del cinema italiano dal 1945 agli anni ottanta*, Roma, Editori Riuniti, 1982, p. 22.

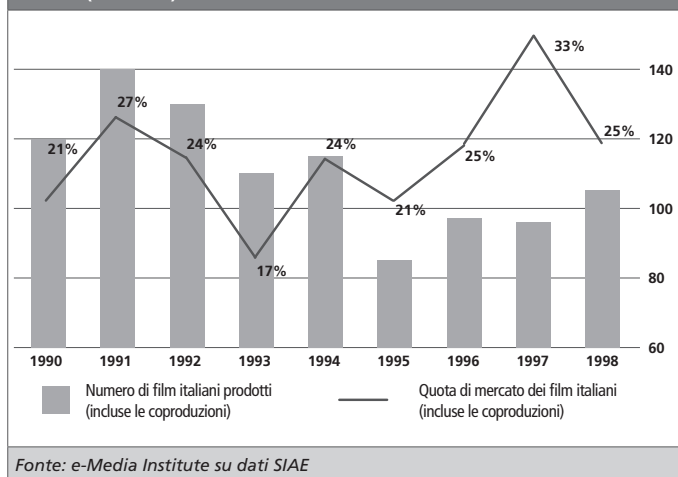
8. Letteralmente: le "sveltine della quota" con riferimento alle produzioni rapide e di basso valore.

una prima sospensione nel 1983, il Films Act del 1985 abolisce definitivamente la *screen quota* considerandola inefficace ai fini della promozione del prodotto nazionale. L'approccio delle quote viene, infatti, sostituito da un sistema di incentivi e finanziamenti diretti e indiretti (*tax relief*) alla produzione. Si tratta di un approccio che si mostra nei fatti efficace nell'imprimere un impulso alla produzione nazionale e all'industria cinematografica nel suo complesso.

In Italia, nei primi 15 anni del dopoguerra, lo slancio economico dell'industria nazionale cinematografica appare straordinario: questa diviene una delle più importanti del mondo superando di gran lunga quella francese e britannica. Tale slancio non è il prodotto dell'istituto della programmazione obbligatoria e nemmeno degli incentivi pubblici ma di una capacità autoriale e industriale che riesce a creare un prodotto di grande valore culturale e commerciale. Cosa che non accade invece in altri Paesi pur dotati dello stesso strumento della programmazione obbligatoria tenuto in essere nel periodo del dopoguerra.

In Italia, la *screen quota* in sala viene abolita nel 1994 e sostituita da un invito che dà luogo a premi economici per l'esercente. Risulta già evidente da tempo che l'istituto della programmazione obbligatoria non ha alcun effetto sulle quote di mercato del film italiano in sala e dunque non introduce effetti positivi di alcun tipo sul comparto produttivo, limitando al contempo la capacità dello stesso esercente di gestire nella maniera più efficace la sua offerta.

Figura 2 – Numero di film italiani prodotti per anno solare 1990-1998 e quote di mercato (unità e %)



Come risulta dalla figura 2, la rimozione della *screen quota* nel 1994 non ha alcun effetto sull'andamento del sistema produttivo e sulle stesse quote del film italiano in sala. Queste sono essenzialmente legate al valore di mercato dei titoli immessi nel circuito e dunque al mix di risorse creative e imprenditoriali che affluiscono ai diversi segmenti della catena del valore.

Numerosi studi economici hanno messo in evidenza il fallimento del sistema delle quote obbligatorie nei diversi segmenti della filiera cinematografica. Fra questi, la dettagliata analisi di Patrick Messerlin e Jimmyn Parc sui sistemi cinematografici in Francia e Corea del Sud,<sup>9</sup> ha analizzato in dettaglio l'inefficacia della programmazione obbligatoria sull'intero sistema cinematografico. Non esiste cioè alcuna correlazione fra l'allocazione obbligatoria di spazi di programmazione per un de-

9. Patrick Messerlin - Jimmyn Parc, "The effect of *screen quotas* and subsidy regime on cultural industry: a case study of French and Korean film industries", *Journal of International Business and Economy*, 15(2), 2014, pp. 57-73. Si veda anche Jimmyn Parc, "The effects of protection in cultural industries: the case of the Korean film policies", *International Journal of Cultural Policy*, 23(5), 2017, pp. 618-633.

terminato prodotto audiovisivo nazionale e la crescita dell'industria audiovisiva.

L'analisi dell'evoluzione del mercato cinematografico nazionale, dell'*output* della produzione di film e dei risultati da questi ottenuti in termini di spettatori (e poi di *audience* televisiva) negli ultimi 17 anni (2000-2016), mette in evidenza che l'estensione forzata del tempo di programmazione delle opere italiane nei palinsesti, riduce l'efficacia e l'efficienza sul versante dell'offerta e inoltre non ha alcun impatto in termini di promozione delle stesse opere.

Il fine ultimo della "promozione" dovrebbe, infatti, essere quello di generare un effetto diretto e/o indiretto nello sviluppo del comparto produttivo e del suo valore di mercato. L'estensione obbligatoria del tempo di programmazione televisiva soprattutto nelle fasce "pregiate" del palinsesto (*prime time*) non ha, infatti, come scopo finale la mera moltiplicazione del numero di minuti di esposizione delle stesse ma dovrebbe avere il fine di rafforzare la capacità produttiva dell'*original content* nazionale e cioè la creazione di titoli di valore in grado di attrarre i pubblici.

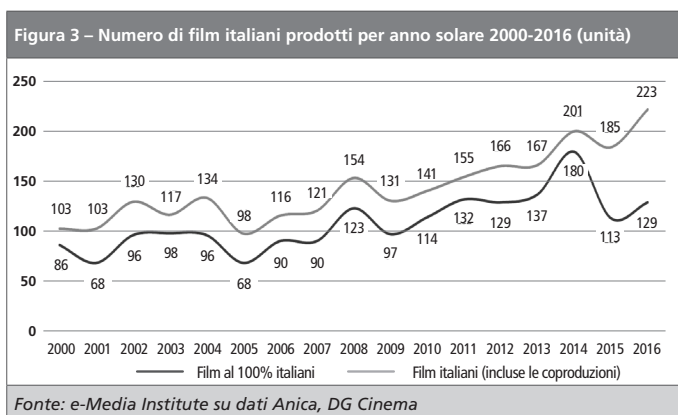
In termini generali, pur ipotizzando che in un certo qual modo un sistema articolato di *screen quota* (dal cinema agli altri schermi) possa spingere alla crescita quantitativa della produzione, non è affatto dimostrato che la moltiplicazione dei titoli abbia un effetto in termini di crescita del mercato a partire dallo stesso segmento produttivo. Al contrario, una crescita del numero di titoli influenzata dalla forzata disponibilità di risorse distributive (giornate di programmazione in sala o tempo dedicato nei palinsesti delle TV) può avere una serie di effetti negativi sulla stessa industria.

Come detto, il caso del lungometraggio cinematografico è, da questo punto di vista, esemplare. Se si osserva la serie storica dei dati relativi alla produzione e ai risultati ottenuti dai film italiani in sala cinematografica nel periodo 2000-2016, si può notare come la crescita nel numero dei titoli prodotti e di conseguenza dell'offerta

non corrisponda a una crescita degli incassi e tantomeno a una crescita delle quote di mercato che tali titoli registrano in sala rispetto al volume totale di programmazione disponibile.

Nell'anno solare 2000, in Italia vengono prodotti per il cinema 86 film al 100% di produzione nazionale che divengono 103 se si includono anche le coproduzioni (a partecipazione minoritaria e maggioritaria di soggetti nazionali).

Nel 2010 si producono 114 film al 100% nazionali e 141 in totale, includendo le coproduzioni. I volumi crescono ancora e raggiungono rispettivamente i valori di 129 e 223 nell'anno 2016. Considerando la media di titoli prodotti nei primi e negli ultimi tre anni del periodo preso in esame, si tratta di un incremento di misura considerevole del prodotto pari all'81%. Quasi un raddoppio dell'*output* produttivo.



Tale vistoso incremento si genera grazie a una riduzione significativa del budget di produzione per singolo titolo e non in virtù di un incremento delle risorse complessive attratte dai titoli. Il risultato è una crescita della "coda lunga" dei titoli a basso budget che ottengono scarsi risultati in sala (e dunque nelle successive finestre di sfruttamento: home video fisico / VoD, pay-TV, free-to-air TV). Gli investimenti medi per titolo nel

2003 sono pari a circa €3,3 milioni e scendono progressivamente per arrivare a €1,5 milioni nel 2016.<sup>10</sup>

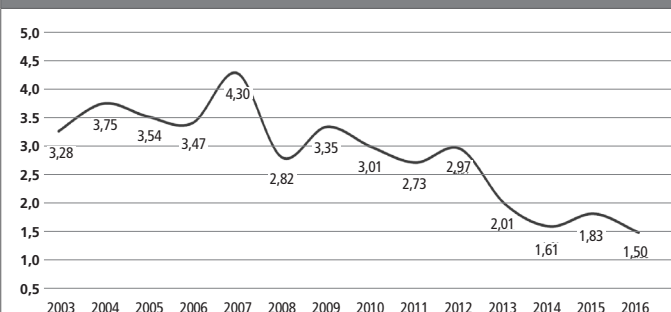
La proliferazione di film *low budget* (in un certo senso, ma con le dovute differenze, simili ai film "Quota Quickies" britannici) è stato ripetutamente oggetto di analisi e riflessioni degli operatori e degli organismi di categoria che hanno segnalato come la moltiplicazione dei titoli avrebbe potuto avere ripercussioni negative sull'intero settore, che troverebbe invece maggiore impulso se orientato alla produzione di film ad alto budget con maggiori possibilità di attrarre spettatori in sala e dunque *audience* nelle successive finestre di sfruttamento.<sup>11</sup>

Nel 2014 solo 25 titoli su 201 sono prodotti con un budget superiore a €3,5 milioni e cioè con un budget che crea le condizioni perché il titolo possa avere maggiori possibilità di successo anche sui mercati esteri. Stessi numeri riguardano il 2015 e il 2016 (rispettivamente 29 e 27 titoli in fascia alta per costo produttivo).

10. Si tenga presente che gli ultimi anni del periodo considerato, i valori relativi al budget del singolo film potrebbero essere più elevati a causa di una diversa modalità di misura del costo totale dei film prodotti. Tuttavia non viene modificata la tendenza alla decrescita del budget medio per film prodotto.

11. Si veda, fra le altre, l'intervista di Riccardo Tozzi, all'epoca Presidente ANICA, pubblicata in *Il Giornale dello Spettacolo* del 17 marzo 2016. «Produciamo troppi film con meno risorse. Il Box Office degli ultimi anni lo sottolinea chiaramente: i titoli vincenti sono quelli con un maggiore valore di produzione. (...) La produzione di titoli destinati al cinema fatta in questa maniera non ha alcun senso. Nel 2015 abbiamo prodotto 194 film mentre la Francia ne ha realizzati 170. Il numero di film italiani è aumentato del 25% rispetto al 2012, mentre le risorse sono ancora sempre le stesse: 300 milioni di euro. Non ha senso, perché questa non è una crescita, ma una frammentazione. (...) Il budget medio per i film italiani oggi è di circa 1,3 milioni di euro, mentre nel 2012 era 2,2 milioni. Pensiamo che ci sia uno stretto legame tra la riduzione del budget medio e la perdita di quote di mercato italiano negli ultimi anni. Il pubblico è interessato alla qualità e dobbiamo agire di conseguenza. In tutti i tipi di film, dai più popolari alle opere prime».

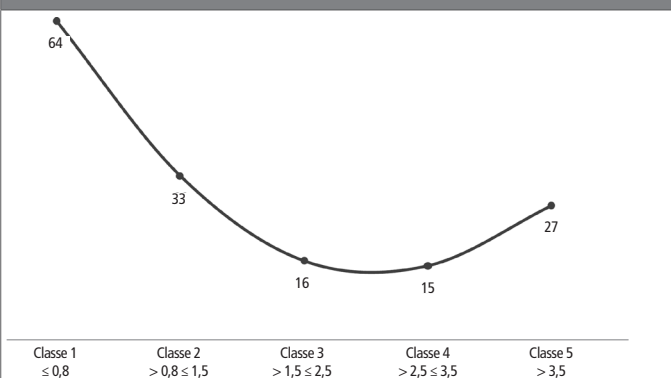
Figura 4 – Investimenti medi per singolo film prodotto in Italia (€ milioni)



Fonte: e-Media Institute su dati Anica, DG Cinema, Fondazione dello Spettacolo

Nel 2016 sono circa 100 i film prodotti con un budget complessivo inferiore o uguale a 1,5 milioni. Si tratta del 43% della produzione nazionale inclusiva delle coproduzioni (223 titoli). Solo 31 titoli si collocano fra €1,5 e €3,5 milioni (Classi 3 e 4) e infine solo 27 titoli si collocano in Classe 5 con un budget superiore ai €3,5 milioni.

Figura 5 – Numero di film prodotti nel 2016 per classi di costo (unità)



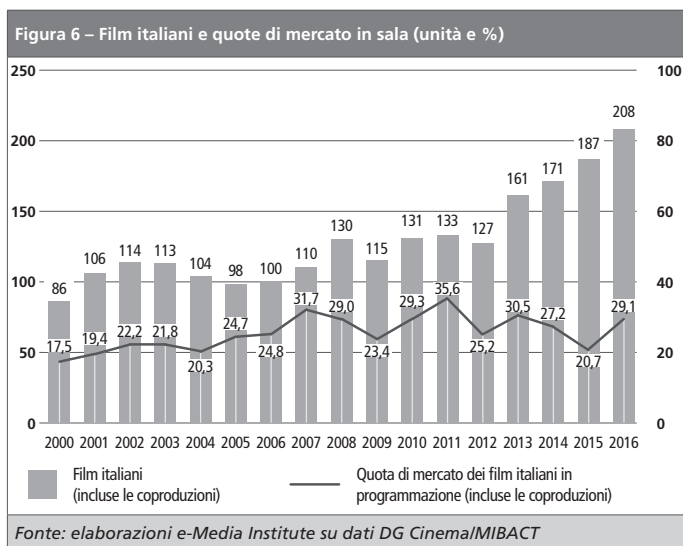
Fonte: elaborazioni e-Media Institute su dati DG Cinema/MIBACT

Un impegno crescente per i film ad alto budget caratterizza invece il mercato britannico che negli ultimi anni, fra il 2010 e il 2016, ha raddoppiato il numero dei titoli a budget elevato proprio per far fronte a una maggiore competizione e a una esigenza di tenuta della pre-



senza del prodotto nazionale sui mercati esteri. L'*output* in termini di numero di titoli è cresciuto relativamente ma è stato accompagnato da una crescita del valore complessivo degli investimenti passati da £0,6 miliardi nel 2000 a £1,2 miliardi nel 2010 e a £1,6 miliardi nel 2016. L'industria britannica del film ha trovato la sua chiave di sviluppo non nella moltiplicazione dei minuti di prodotto ma nella realizzazione di opere ad alto budget in grado di attrarre pubblico e di competere sui mercati internazionali.

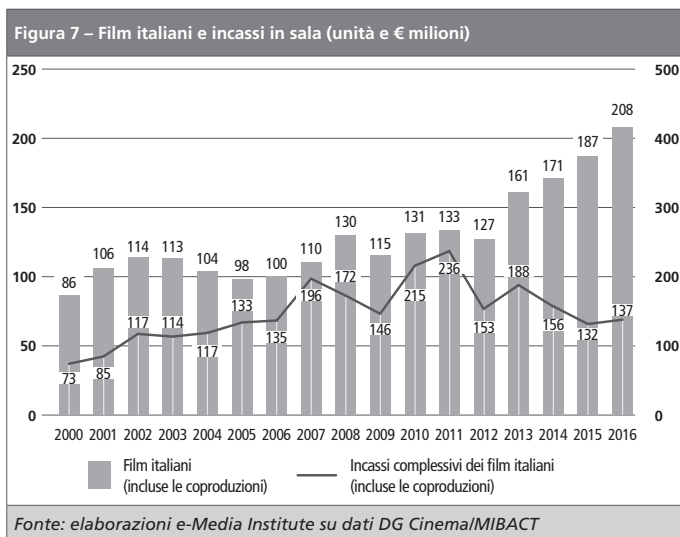
In Francia, fra il 2000 e il 2016 è cresciuto l'*output* produttivo (da 191 film in media in ciascun anno del triennio 2000-2002 a 280 del triennio 2014-2016) ma il budget medio per film è rimasto attorno ai €4,2 milioni. Sempre in Francia nel 2016 solo il 30% dei 221 film prodotti hanno un budget inferiore al €1 milione e ben 126 film hanno un budget superiore a €4 milioni. In Francia e Regno Unito la produzione cinematografica pur crescendo in termini di *output* non ha generato una coda lunga di titoli a bassa potenzialità di mercato.



Nello stesso periodo, l'andamento del mercato del film in sala può essere meglio compreso considerando i risultati dei film italiani in programmazione in prima uscita sia in termini di incassi sia in termini di quote di mercato sul totale offerta presente.

La crescita dei volumi di titoli in circolazione (conseguenza dei volumi di prodotto) non genera risultati in termini di *market share* dell'*original content* nazionale e nemmeno in termini di incasso.

In una prima fase, fino al 2007, l'espansione del mercato vede una crescita di quote e incassi con un incasso medio per titolo che raggiunge l'apice nel 2007 con €1,8 milioni per poi scendere progressivamente e raggiungere il valore di €0,7 milioni nel 2016. Questa riduzione segue quella relativa agli investimenti in produzione per singolo titolo: fino a quando questi rimangono sopra i €3 milioni con una tendenza alla crescita del monte risorse disponibili per l'investimento, l'aumento del numero dei titoli non ha un effetto di polverizzazione. In seguito, a partire dalla fine dello scorso decennio la decrescita del budget medio di produzione contribuisce ad appiattire incassi totali e quote di mercato.



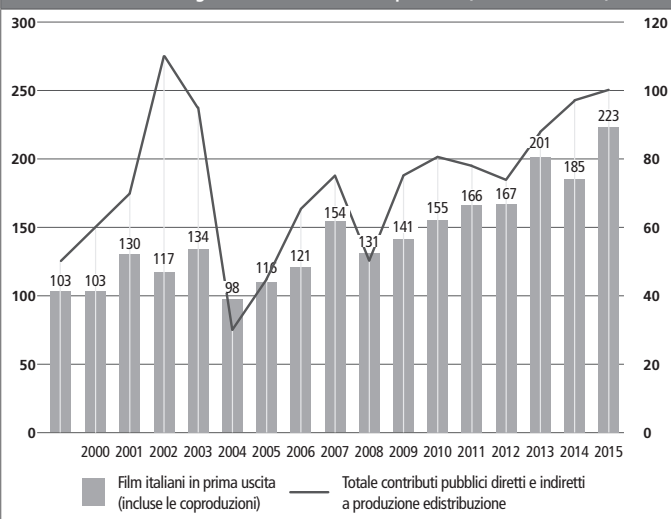
Un discorso simile può essere fatto nella relazione fra contributo pubblico e numero di titoli prodotti. Nello stesso periodo, infatti, cresce il numero dei titoli prodotti a fronte di una crescita del contributo complessivo pubblico (in un primo tempo diretto e poi, a partire dal 2009, anche indiretto e cioè tramite lo strumento del *tax credit*). La moltiplicazione dei titoli è direttamente sostenuta dal contributo pubblico che stimola una polverizzazione non favorendo la crescita o la tenuta dell'industria. Su questo piano, anche gli obblighi di investimento dovrebbero essere valutati e indirizzati con maggiore attenzione, perché allo stesso modo degli obblighi di programmazione rispondono più a un intento politico mirato a creare artificialmente una "dinamica di mercato" nell'idea che questa risulti alla fine come caratteristica di un mercato "reale".

Considerando che il valore del film si definisce in prima istanza sulla base delle presenze e degli incassi in sala, è facile comprendere come l'espansione dell'*output* di prodotto, determinato tramite la creazione di una *long tail* di film a bassi risultati, ha sulle seguenti finestre di sfruttamento del film (*home video*, TV a pagamento, TV in chiaro etc.) effetti del tutto simili a quelli ottenuti in sala e cioè non introduce alcun fattore di crescita ma solo di "occupazione" dello spazio di programmazione vincolato dalla *screen quota*.

Come si è detto ciò vale naturalmente per gli operatori che amministrano una offerta lineare (temporale) avendo a disposizione una fascia oraria pregiata e scarsa (il *prime time*) su cui insiste di fatto l'obbligo di programmazione obbligatoria.

Un'offerta caratterizzata da una *long tail* a basso budget e bassi risultati ha invece, al contrario, un valore positivo per i gestori dei cataloghi *on demand* (offerta non lineare). Questi ultimi non amministrano un flusso temporale scarso ma una disponibilità estesa (infinita) di spazio in cui al massimo possono avere vincoli di *prominence* (spazio limitato nell'esposizione del richiamo al pubblico).

Figura 8 – Evoluzione del contributo pubblico diretto e indiretto a produzione e distribuzione cinematografica e numero di film prodotti (unità e € milioni)



Fonte: elaborazioni e-Media su dati Anica, DG Cinema/MIBACT

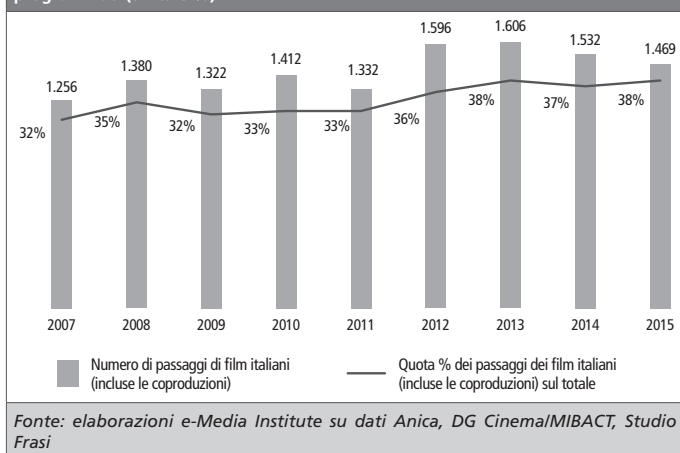
Se, ad esempio, dovessero essere introdotti obblighi di programmazione stringenti per gli esercenti delle sale cinematografiche, come avvenne durante il periodo fascista, questi risulterebbero oggi estremamente dannosi in una condizione in cui la quantità di prodotto disponibile non altera la concentrazione della domanda del pubblico verso pochissimi titoli. Gli esercenti si troverebbero a saturare il tempo di programmazione (giornate disponibili della propria sala) vedendo un decremento dei ricavi. Né un obbligo di programmazione potrebbe avere alcun effetto, in sala come nelle altre finestre di sfruttamento, sullo sviluppo e sulla vitalità della produzione perché si tradurrebbe in un impoverimento delle risorse attratte dal canale distributivo sala cinematografica.

Un'ulteriore verifica dell'assenza di relazione sempre positiva fra incremento dei volumi di programmazione e risultati ottenuti (in termini di *audience*/ricavi) da una determinata categoria di titoli audiovisivi, si può svolgere sul mercato televisivo.

Considerando i soli canali generalisti nazionali (Rai1, Rai2, Rai3, Canale 5, Italia 1, Rete 4, La7), si può notare come nel corso degli anni 2007-2015 l'offerta di film italiani (incluse le coproduzioni) sia notevolmente aumentata sia sull'intera giornata di programmazione sia sul *prime time*.

Nel 2007 le TV generaliste avevano generato sull'intera giornata 1.256 passaggi di film italiani (circa il 32% sul totale passaggi di film). Nel 2010 il volume dei passaggi di film nazionali sale a 1.412 (circa il 33% del totale passaggi). I valori salgono ancora nel 2015 con 1.469 passaggi pari al 38% del totale.

Figura 9 – Programmazione di film nazionali (incluse le coproduzioni) sulle reti generaliste nazionali nell'intera giornata e quote di questi sul totale film programmati (unità e %)

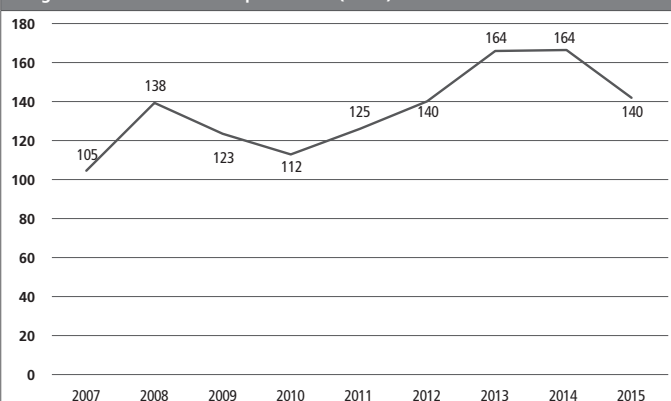


Come si nota dal grafico seguente, l'offerta sull'intera giornata cresce insieme a quella sul *prime time* che passa da 105 titoli nel 2007 a 112 nel 2010 per raggiungere i 140 nel 2010 dopo un picco di 164 nel 2013 e 2014. Naturalmente si tratta di un'offerta ripartita con una certa disomogeneità fra i diversi sette canali generalisti in relazione alle diverse strategie editoriali adottate. Alcuni canali, Canale 5 e Rete 4, mantengono storicamente una forte programmazione di prodotto cinematografico

italiano nel *prime time*, mentre i tre canali RAI hanno decisamente un impegno minore in tal direzione.

Complessivamente l'offerta di film italiani cresce notevolmente considerando anche la moltiplicazione dei canali specializzati e la forte crescita della *pay-TV*. Rimane stabile o cresce minimamente anche l'offerta di film di produzione recente (dunque con un ciclo di sfruttamento ancora breve): nel 2015 sono 149 i passaggi di film prodotti fra gli anni 2010 e 2015, pari a circa il 10% del totale passaggi. Il 2014 registra la stessa proporzione: sono 160 i film prodotti fra il 2010 e il 2014 e cioè il 10%. Nel 2007 sono stati 134 i passaggi di film prodotti fra il 2000 e il 2006 e cioè l'11% del totale.

Figura 10 – Numero di film nazionali (incluse le coproduzioni) programmati sulle reti generaliste nazionali nel prime time (unità)



Fonte: elaborazioni e-Media Institute su dati Anica, DG Cinema/MIBACT, Studio Frasi

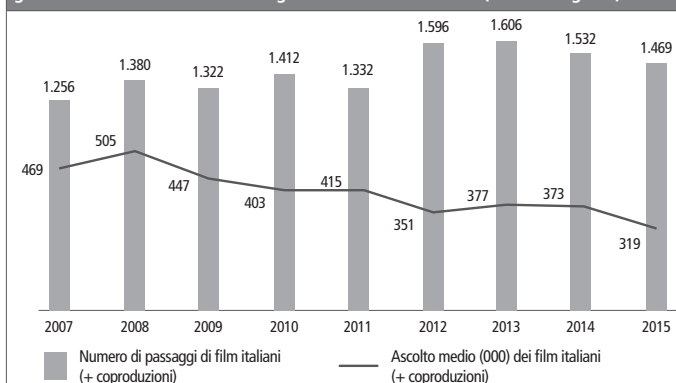
In sintesi, fra il 2007 e il 2015 si registra un incremento dell'offerta tanto nel *prime time* quanto sull'intera giornata e una tenuta delle quote di recente produzione. Ancora una volta si segnala che si tratta di un'offerta significativamente elevata considerando la crescita consistente dei canali specializzati.

Considerando, dunque, le reti televisive generaliste che totalizzano una parte importante dell'*audience* di mercato (seppur ridotta nel periodo) è possibile soste-

nere che, con riferimento al prodotto cinematografico di origine nazionale, non c'è un decremento dell'offerta in termini di volumi complessivi.

Nello stesso periodo si registra però un decremento dell'*audience* del film italiano che passa da un valore medio di 469.000 telespettatori nel 2007 a un valore di 319.000 nel 2015 (-32%). Un valore in linea con la riduzione dell'*audience* media di tutti i film trasmessi (tutte le nazionalità) dai canali che nello stesso periodo registrano un decremento del 33%. Tale decremento è in parte legato alle *performance* stesse dei canali ma in parte determinato dal risultato di *audience* del prodotto film che, come è noto, riporta le *performance* ottenute in sala nelle seguenti finestre di sfruttamento.

Figura 11 – Programmazione di film nazionali (incluse le coproduzioni) sulle reti generaliste nazionali nell'intera giornata e ascolto medio (unità e migliaia)



Fonte: elaborazioni e-Media su dati Anica, DG Cinema/MIBACT, Studio Frasi

Considerando i valori di incassi registrati in sala e il loro decremento in termini di ricavi e di quote di mercato, è facile comprendere come, con riferimento al film, l'obbligo di programmazione non fa altro che spingere a un'occupazione del tempo di palinsesto con prodotti che potrebbero essere a scarso rendimento, rendendo inefficiente e inefficace l'offerta televisiva. Anche in questo caso, come per la sala cinematografica, l'obbligo di programmazione non avrebbe alcun effetto sull'industria au-

diovisiva se non quello di sostenere una sorta di coda lunga "artificiale" di prodotto a danno del distributore finale.

In ultima analisi, è facile comprendere che si potrebbero imporre ai distributori finali quote di programmazione elevatissime e crescenti non ottenendo alcun risultato positivo sull'*audience* dei titoli e dunque sulla vitalità (reale) dell'industria audiovisiva.

Sul mercato audiovisivo ogni incremento dei volumi di programmazione di una determinata categoria di prodotto deve essere determinato da dinamiche di mercato e/o da orientamenti e pratiche editoriali tesi a stimolare tali dinamiche.

Il vincolo alla programmazione non è una profezia che si autoavvera.



# I numerosi dubbi di legittimità del “Decreto quote”

---

Giovanni Guzzetta

(Università degli Studi di Roma Tor Vergata)

## 1. Premessa

La disciplina europea dei servizi audiovisivi, all'origine contenuta nella Direttiva “Televisione senza frontiere” (89/552/CEE), e significativamente modificata dalla direttiva 2007/65/CE, dedicata ai servizi di media audiovisivi (SMAV) è, oggi, consolidata nella Direttiva 2010/13/UE (che abroga la direttiva 89/552/CEE).

Peraltro, in sede di Unione Europea, è in corso un procedimento di revisione della medesima attraverso una procedura legislativa ordinaria (l'iniziale proposta della Commissione, COM(2016) 287 DEF, è del 25.5.2016), ancora ben lontana da un approdo definitivo (l'esame in sessione plenaria del Parlamento europeo è previsto per il 1° ottobre 2018).

Parallelamente alla definizione del quadro normativo europeo di riferimento, si sono susseguiti una serie di provvedimenti nazionali. L'atto nazionale di riferimento è il Testo Unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici (D.Lgs. n. 177 del 2005), successivamente modificato dal D.Lgs. n. 44 del 2010 e adesso oggetto del nuovo intervento con il c.d. Decreto Franceschini, noto anche come “Decreto quote” (D. lgs. 7 dicembre 2017, n. 204), sulla base della delega contenuta nell'art. 34 della l. 220/2016.

## **2. Il quadro normativo di riferimento: a) la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2010/13/UE**

Ai fini della presente indagine, si rende necessaria una preliminare ricognizione del quadro normativo di riferimento, contrassegnato dall'interazione di fonti nazionali ed europee.

I principi fondamentali in materia di promozione della produzione audiovisiva e indipendente, infatti, si trovano enunciati già nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2010/13/UE ("Coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi").

Per quanto qui di precipuo interesse, viene in rilievo, anzitutto, l'art. 13 comma 1, il quale, in relazione ai fornitori di servizi audiovisivi non lineari (cioè a richiesta), statuisce quanto segue: «Gli Stati membri assicurano che i servizi di media audiovisivi a richiesta forniti da un fornitore di servizi di media soggetto alla loro giurisdizione promuovano, ove possibile e con i mezzi adeguati, la produzione di opere europee e l'accesso alle stesse. La promozione potrebbe riguardare, fra l'altro, il contributo finanziario che tali servizi apportano alla produzione di opere europee e all'acquisizione di diritti sulle stesse o la percentuale e/o il rilievo delle opere europee nel catalogo dei programmi offerti dal servizio di media audiovisivi a richiesta».

In merito ai fornitori di servizi audiovisivi lineari, l'art. 16, comma 1, così recita: «Gli Stati membri, ogniqualvolta sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati, provvedono a che le emittenti riservino a opere europee la maggior parte del loro tempo di trasmissione, escluso il tempo assegnato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi, pubblicità, servizi di teletext e televendite. Tenuto conto delle responsabilità dell'emittente televisiva verso il suo pubblico in fatto di informazione, educazione, cultura e svago, tale proporzione dovrebbe essere raggiunta gradualmente secondo criteri appropriati».

Quanto, infine, alla promozione delle opere dei produttori indipendenti, l'art. 17 dispone: «Gli Stati membri, ogniqualevolta sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati, provvedono a che le emittenti riservino alle opere europee realizzate da produttori indipendenti dalle emittenti stesse il 10% almeno del loro tempo di trasmissione – escluso il tempo assegnato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi, pubblicità, servizi di teletext e televendite – oppure, a scelta dello Stato membro, il 10% almeno del loro bilancio destinato alla programmazione. Tenuto conto delle responsabilità delle emittenti verso il loro pubblico in fatto di informazione, educazione, cultura e svago, questa percentuale dovrebbe essere raggiunta gradualmente secondo criteri appropriati. Essa deve essere raggiunta assegnando una quota adeguata a opere recenti, vale a dire quelle diffuse entro un termine di cinque anni dalla loro produzione».

### **3. (Segue): b) l'art. 44 d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177**

Sul piano nazionale, ai principi identificati in sede europea, ha fatto riscontro, in prima battuta, l'art. 44 d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177 ("Testo unico della radiotelevisione"), con cui sono stati imposti, ai fornitori di servizi di media audiovisivi, lineari e non, obblighi di programmazione e di investimento, ai fini della promozione delle opere.

In particolare, per quel che riguarda i fornitori di servizi di media audiovisivi lineari, si è prevista una riserva di programmazione di almeno il 50%, sul totale delle ore assoggettabili – ovvero, delle ore di trasmissione, al netto di notiziari, manifestazioni sportive, giochi televisivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite –, a favore delle opere europee (comma 2, primo periodo), e una quota di almeno il 10%, per le opere europee recenti, vale a dire, prodotte entro i 5 anni antecedenti alla diffusione, incluse le opere cinematografiche di espressione originale italiana, ovunque prodotte (comma 2, secondo periodo).

Per quanto attiene alla RAI, quale società concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, la quota minima inerente alle opere europee recenti – comprese le opere cinematografiche di espressione originale italiana – è stata fissata nella misura del 20%, sul totale del tempo di trasmissione (comma 2, terzo periodo).

Sul versante degli investimenti, invece, il citato art. 44 ha sancito, nei confronti dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari, l'obbligo di riservare una quota non inferiore al 10% dei ricavi dell'ultimo bilancio approvato, alla produzione, al finanziamento, al pre-acquisto e all'acquisto delle opere europee realizzate da produttori indipendenti (comma 3, primo periodo), mentre, per le opere europee recenti – incluse le opere cinematografiche di espressione originale italiana –, non si è individuato alcun limite quantitativo, richiedendosi, semplicemente, di destinare una “quota adeguata”, nell'ambito della percentuale suddetta (comma 3, terzo periodo).

Quanto, invece, alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, l'entità degli investimenti riservati alle opere di produttori indipendenti è stata definita nell'ordine del 15% almeno dei ricavi complessivi annui, fatta salva, all'interno di tale quota, una riserva non inferiore al 20%, a beneficio delle opere europee recenti, comprese le opere cinematografiche di espressione originale italiana (comma 3, quarto periodo).

In ordine, infine, ai servizi non lineari, la peculiarità della fornitura di prodotti di media audiovisivi a richiesta, ha suggerito una diversa configurazione degli obblighi di promozione, la cui determinazione è stata, integralmente, rimessa, a un apposito regolamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 4).

#### **4. (Segue): c) l'art. 34 l. 14 novembre 2016, n. 220**

Nella cornice legislativa sopra descritta, si è innestato, da ultimo, il d. lgs. 7 dicembre 2017, n. 204 (“Riforma delle disposizioni legislative in materia di promozione

delle opere europee e italiane da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, a norma dell’articolo 34 della legge 14 novembre 2016, n. 220”), con cui si è data attuazione alla delega contenuta nell’art. 34 l. 14 novembre 2016, n. 220 (“Disciplina del cinema e dell’audiovisivo”).

Nello specifico, il comma 1 del menzionato art. 34 ha attribuito al Governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi per la riforma e la razionalizzazione delle disposizioni legislative in materia di promozione delle opere italiane ed europee, da parte dei fornitori di servizi di media audiovisivi, sia lineari sia non lineari, sulla base di una serie di principi e criteri direttivi, e, comunque, conformemente alla predetta direttiva 2010/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e nel rispetto delle norme del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea.

Il successivo comma 2 ha indicato i seguenti criteri direttivi:

- a) «introdurre procedure più trasparenti ed efficaci in materia di obblighi di investimento e programmazione di opere italiane ed europee da parte dei fornitori dei servizi di media audiovisivi, con particolare riferimento ai presupposti, ai requisiti, alle modalità tecniche di assolvimento degli obblighi, precisando i criteri con cui possono essere riconosciute eventuali deroghe ovvero previsti meccanismi di flessibilità rispetto a tali obblighi»;
- b) «adeguarsi ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficacia, in modo da definire con maggiore coerenza e certezza il sistema delle regole e l’ambito soggettivo di applicazione, prevedendo la massima armonizzazione fra gli obblighi cui devono attenersi i diversi fornitori di servizi di media audiovisivi, sia lineari che non lineari, in relazione alle diverse piattaforme distributive»;
- c) «rafforzare un sistema in cui i meccanismi di mercato siano più funzionali a una maggiore concorrenza, a

una maggiore pluralità di possibili linee editoriali e a meccanismi di formazione ed equa distribuzione del valore dei diritti di sfruttamento delle opere, anche favorendo accordi tra le categorie dei fornitori di servizi di media audiovisivi e dei produttori indipendenti, in linea con il nuovo contesto tecnologico e di mercato e in considerazione dei rispettivi apporti finanziari, produttivi e creativi alla realizzazione delle opere»;

- d) «prevedere in particolare la riformulazione delle modalità di applicazione di tali regole ai fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari»;
- e) «provvedere alla riformulazione della definizione di “produttore indipendente”, nonché delle altre definizioni che attengono direttamente alle questioni, alle tematiche e ai profili inerenti la promozione delle opere europee e italiane»;
- f) «prevedere un adeguato sistema di verifica, di controllo, di valutazione dell'efficacia e un appropriato sistema sanzionatorio».

#### **5. (Segue): d) il d. lgs. 7 dicembre 2017, n. 204**

Ciò premesso, l'oggetto del presente studio richiede di soffermarsi, in particolare, sull'art. 2 d. lgs. 7 dicembre 2017, n. 204, il quale ha novellato il Titolo VII del d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177, sostituendo all'originario art. 44 – che, nella sua versione attuale, si limita a stabilire, in via di principio, che «(i) fornitori di servizi di media audiovisivi, lineari e a richiesta, favoriscono lo sviluppo e la diffusione della produzione audiovisiva europea e indipendente secondo il diritto europeo e le disposizioni di cui al presente decreto» – gli artt. da 44-bis a 44-septies.

L'art. 44-bis disciplina gli obblighi di programmazione dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari, definendo una quota generale di riserva per le opere europee, cui deve essere dedicata la “maggior parte” del tempo di trasmissione, da calcolarsi, escludendo il tempo destinato a notiziari, manifestazioni sportive, giochi

telesivi, pubblicità, servizi di teletext e televendite (comma 1, alinea).

La quota generale di riserva per tutti gli operatori è innalzata al 53%, per il 2019 (comma 1, lett. a), giungendo al 56%, a partire dal 2020 (comma 1, lett. b), e al 60%, a decorrere dal 2021 (comma 1, lett. c).

Sempre dal 2019, all'interno della predetta quota generale, gli operatori sono tenuti ad assicurare alle opere audiovisive di espressione originale italiana una sottoquota pari ad almeno un terzo, per i fornitori di servizi di media audiovisivi lineari (comma 2, lett. a), e ad almeno la metà, per la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo (comma 2, lett. b).

Tra le innovazioni più significative, è da segnalare l'introduzione di specifici obblighi di programmazione, riferiti alla fascia oraria compresa tra le 18 e le 23 (c.d. *prime time*).

Più precisamente, l'art. 44-*bis*, comma 3, individua una sotto quota riservata alle opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione, documentari originali, o altre opere di alto contenuto culturale o scientifico, di espressione originale italiana, pari ad almeno il 12%, per la concessionaria del servizio pubblico (lett. a), e ad almeno il 6%, per gli altri fornitori di servizi di media audiovisivi lineari (lett. b).

Peraltro, in base al comma 4 del medesimo art. 44-*bis*, mentre le percentuali recate dai commi 1 e 2 devono essere rispettate su “base annua”, quelle di cui al comma 3 operano su “base settimanale”.

L'art. 44-*ter*, invece, regola gli obblighi di investimento a favore delle opere di produttori indipendenti, da un lato, confermando, come base di calcolo, il totale degli introiti netti annui, dall'altro, circoscrivendo le modalità di assolvimento degli obblighi stessi al “pre-acquisto”, all’“acquisto” e alla “produzione”, con conseguente espunzione, rispetto al testo antecedente, del “finanziamento” (comma 1).

In questo quadro, per i fornitori di servizi di media audiovisivi lineari, le quote di investimento sono stabi-

lite nel 10% almeno degli introiti netti, per il 2018 (comma 1), aumentate al 12,5%, dal 2019 (comma 1, lett. a), e al 15%, dal 2020 (comma 1, lett. b).

Inoltre, nell'ambito della quota complessiva predetta, una quota minima, pari al 3,2% degli introiti netti annui (comma 2) – incrementata al 3,5%, per il 2019 (comma 2, lett. a), al 4%, per il 2020 (comma 2, lett. b), e al 4,5%, dal 2021 (comma 2, lett. c) –, è riservata alle opere cinematografiche di espressione originale italiana.

Con riferimento, invece, alla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, gli obblighi di investimento nei confronti delle opere europee dei produttori indipendenti sono quantificati in misura non inferiore al 15% dei ricavi complessivi, per il 2018 (comma 3), soglia elevata al 18,5%, per il 2019 (comma 3, lett. a), e al 20%, per il 2020 (comma 3, lett. b), mentre, per quel che attiene alle opere cinematografiche di espressione originale italiana, la quota corrispondente è calcolata, per il 2018, nella misura del 3,6% almeno degli introiti netti annui (comma 4), innalzata al 4%, per il 2019 (comma 4, lett. a), al 4,5%, per il 2020 (comma 4, lett. b), e al 5%, per il 2021 (comma 4, lett. c).

L'art. 44-*quater* è dedicato ai fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari, i quali, per un verso, sono soggetti all'obbligo di programmare opere europee recenti – vale a dire, realizzate negli ultimi cinque anni –, in misura non inferiore al 30% del proprio catalogo (comma 1, lett. a), per un altro, devono investire, nelle opere di produttori indipendenti – e, in particolare, nelle opere recenti –, almeno il 20% degli introiti netti annui in Italia (comma 1, lett. b).

In ogni caso, i fornitori di servizi di media audiovisivi non lineari sono chiamati a destinare almeno la metà delle quote in tema di programmazione e investimento, alle opere di espressione originale italiana (comma 5).

Con l'art. 44-*quinquies*, viene tracciato il perimetro della potestà regolamentare riconosciuta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (comma 1, alinea).



In questa sede merita, in particolare, di essere rimarcato come l'Autorità in questione sia abilitata a individuare le voci rientranti negli introiti netti e nei ricavi complessivi annui, impiegati come base di calcolo degli investimenti (comma 1, lett. b), e le modalità tecniche di assolvimento degli obblighi a carico dei fornitori di servizi di media audiovisivi, lineari e non, nonché della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, tenuto conto dello sviluppo del mercato, della disponibilità delle opere, delle tipologie e caratteristiche delle opere audiovisive, dei palinsesti e delle linee editoriali dei fornitori medesimi (comma 1, lett. c).

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato è investita, altresì, della funzione di vigilare sul rispetto degli obblighi in esame, secondo modalità e criteri enucleati per via regolamentare (comma 3), dovendo presentare al Parlamento, entro il 31 dicembre di ogni anno, una relazione sull'adempimento degli obblighi stessi da parte dei fornitori, sui provvedimenti adottati, e sulle sanzioni eventualmente irrogate (comma 4).

Alla competenza regolamentare dell'Autorità, si affianca quella (congiunta) dei Ministri dello Sviluppo Economico e dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, cui l'art. 44-*sexies* demanda la qualificazione delle opere di espressione originale italiana, in forza di una pluralità di criteri – tra i quali, a titolo esemplificativo, la cultura, la storia, l'identità, la creatività, la lingua, ovvero i luoghi – (comma 1, lett. a), nonché l'indicazione delle sotto-quote loro spettanti, nell'ambito degli obblighi di programmazione e di investimento, da un lato, dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari e della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo – artt. 44-*bis*, commi 2 e 3, 44-*ter*, commi 2 e 4 –, dall'altro, dei fornitori di servizi di media audiovisivi a richiesta – art. 44-*quater*, comma 5 – (comma 1, lett. b), e delle ulteriori sotto-quote, a favore di particolari tipologie di opere di produttori indipendenti, e, segnatamente, delle opere recenti, delle opere cinematografiche e di finzione, di animazione, ovvero documentari originali (comma 2).

La norma *de quo* prescrive, inoltre, che i regolamenti interministeriali in oggetto possano, sulla base di eventuali accordi stipulati fra le associazioni di fornitori di servizi di media audiovisivi, ovvero tra singolo fornitore e associazioni di categoria maggiormente rappresentative dei produttori cinematografici e audiovisivi italiani (comma 3, alinea), definire specifiche modalità di ottemperanza agli obblighi di programmazione e di investimento – in relazione, soprattutto, alle condizioni di acquisto, pre-acquisto, produzione e co-produzione delle opere – (comma 3, lett. a), e criteri per la limitazione temporale dei diritti di utilizzazione e sfruttamento delle opere stesse, e per la loro valorizzazione sulle diverse piattaforme (comma 3, lett. b).

L'analisi delle modifiche apportate dal d. lgs. 2 dicembre 2017, n. 204 al d. lgs. 31 luglio 2005, n. 177, è completata dall'art. 44-*septies*, a mente del quale «(l)e disposizioni del presente titolo non si applicano ai fornitori di servizi di media audiovisivi operanti in ambito locale».

## **6. Profili di illegittimità costituzionale del d. lgs. 7 dicembre 2017, n. 204: a) il vizio di eccesso di delega ex art. 76 Cost., in riferimento agli obblighi di programmazione dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari e della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ai sensi dell'art. 44-*bis***

Così sinteticamente ricostruito, anche in una prospettiva diacronica, il quadro normativo di riferimento, la disciplina dettata dal d. lgs. 7 dicembre 2017, n. 204, solleva molteplici dubbi di legittimità costituzionale.

Il primo profilo sul quale è necessario concentrarsi riguarda il vizio di eccesso di delega ex art. 76 Cost., per violazione dei principi e criteri direttivi, di cui all'art. 34, comma 2, l. 16 novembre 2016, n. 220, e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2010/13/UE, in relazione agli obblighi di programmazione gravanti sui fornitori di servizi di media audiovisivi lineari – oltre che sulla concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo –, in base all'art. 44-*bis*.

Al fine di apprezzare la sussistenza, nel caso di specie, del vizio di cui si discorre, occorre prendere le mosse dalla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale, nel declinare il rapporto tra legge di delegazione e norme di attuazione della delega stessa, ha sostenuto quanto segue: «(L)a verifica della conformità della norma delegata alla norma delegante postula un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, l'uno relativo alla norma che determina l'oggetto, i principi e i criteri direttivi della delega; l'altro relativo alla norma delegata, da interpretare nel significato compatibile con questi ultimi» (così, Corte cost., sent. n. 84 del 2017; nello stesso senso, v. Corte cost., sentt. nn. 250 del 2016, 47 del 2014, 272 e 75 del 2012, 98 del 2008, 341 e 340 del 2007).

In altri termini, ad avviso del Giudice delle leggi, il contenuto della delega deve essere valutato, alla luce del complessivo contesto normativo, nel quale si inserisce la legge di delegazione, e delle finalità ispiratrici della delega medesima, in quanto fondamento e limite delle norme delegate e primario strumento di interpretazione della loro portata.

Nell'ipotesi, poi, in cui la delega sia volta al recepimento di una direttiva europea, la Consulta ha ulteriormente puntualizzato che «i principi che quest'ultima esprime si aggiungono a quelli dettati dal legislatore nazionale e assumono valore di parametro interposto (tra le più recenti, sentenza n. 210 del 2015 e le altre in questa richiamate)» (così, Corte cost., sent. n. 250 del 2016).

Alla stregua della giurisprudenza testé illustrata, dunque, il legislatore delegato gode di margini di discrezionalità, più o meno ampi, a seconda del grado di specificità dei principi e criteri fissati nella legge di delegazione, sicché, la verifica in merito al rispetto di tali margini non può prescindere dall'accertamento del grado di coerenza della normativa concepita dal Governo con la *ratio* della delega conferita dal Parlamento, nonché, eventualmente, con i principi ricavabili dall'ordinamento europeo, ai quali la delega stessa si proponga di dare attuazione.

In ossequio alle coordinate interpretative e applicative elaborate dal Giudice delle leggi, nella fattispecie oggetto del presente parere, il predetto vaglio di compatibilità deve essere calibrato, anzitutto, sull'art. 34, comma 2, lett. b), l. 14 novembre 2016, n. 220, allorché, come anticipato (v. *supra* il paragrafo n. 4), vincola il legislatore delegato ad «adeguarsi ai principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficacia, in modo da definire con maggiore coerenza e certezza il sistema delle regole e l'ambito soggettivo di applicazione» e sulla successiva lett. c), la quale esige un assetto normativo, «in cui i meccanismi di mercato siano più funzionali a una maggiore concorrenza, a una maggiore pluralità di possibili linee editoriali e a meccanismi di formazione ed equa distribuzione del valore dei diritti di sfruttamento delle opere (...)».

Ai menzionati criteri direttivi, è da aggiungere, per quanto qui rileva, l'art. 16, comma 1, della direttiva n. 2010/13/UE, secondo cui gli Stati membri sono obbligati a riservare alle opere europee la “maggior parte” del tempo di trasmissione delle emittenti, «ogniquale sia possibile e ricorrendo ai mezzi appropriati», fermo restando che «tale proporzione dovrebbe essere raggiunta gradualmente secondo criteri appropriati».

Già a un preliminare e sommario scrutinio, appare chiaro come la conformazione normativa della programmazione dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari, sia subordinata, sul piano sia nazionale che europeo, all'osservanza di un principio di “proporzionalità/ragionevolezza”, in modo da realizzare un equo contenimento tra la libertà d'impresa degli operatori del settore, della libertà di espressione dei media e del loro pluralismo, e gli obiettivi di carattere culturale, sottesi alla promozione delle opere europee.

Se tutto questo è vero, il regime degli obblighi di programmazione tratteggiato dall'art. 44-*bis* d. lgs. 7 dicembre 2017, n. 2014, presenta, quanto meno, le seguenti criticità:

- a) in primo luogo, dal punto di vista oggettivo, le quote di programmazione di cui all’art. 44-*bis*, comma 1, sono, del tutto irragionevolmente, aumentate, rispetto al previgente art. 44, sino a essere determinate, attraverso un meccanismo scalare di estensione triennale, nella misura del 60%, a decorrere dal 2021;
- b) sotto l’aspetto soggettivo, l’art. 44-*bis*, comma 1, equipara, altrettanto irragionevolmente (anche rispetto allo stesso II comma), e diversamente dall’originario art. 44, la posizione delle imprese private a quella della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo;
- c) nel quadro degli stringenti vincoli imposti, in modo generalizzato, a tutti gli operatori del settore audiovisivo, a tutela delle opere europee, l’art. 44-*bis*, comma 2 individua sotto-quote – questa volta, differenziate per le imprese private e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo –, da destinare alla trasmissione di opere di espressione originale italiana;
- d) l’art. 44-*bis*, comma 3, determina un ulteriore inasprimento degli obblighi di programmazione cui sono astretti i fornitori di servizi di media audiovisivi lineari e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, riservando, sempre alle opere di espressione originale italiana, specifiche sotto-quote, in ordine alla fascia oraria compresa tra le 18 e le 23 (c.d. *prime time*);
- e) sul piano temporale, mentre i limiti di cui ai commi 1 e 2 dell’art. 44-*bis* agiscono – analogamente a quanto previsto dal precedente art. 44, comma 8 – su “base annua”, quelli introdotti dal successivo comma 3 devono essere applicati su “base settimanale”;
- f) con particolare riguardo alle opere di espressione originale italiana, il legislatore delegato ha ommesso di indicare, oltre alle soglie minime, anche quelle massime di trasmissione, così da rendere teoricamente possibile, in sede di concreta determinazione delle quote – che l’art. 44-*sexies*, comma 1, lett. a) affida

alla potestà regolamentare dei Ministri dello Sviluppo Economico e dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo –, un'illimitata compressione della libertà degli operatori del mercato audiovisivo, nell'articolazione dei propri palinsesti.

Come si vede, il sistema di vincoli delineato dall'art. 44-*bis* si pone in contrasto sia con i criteri direttivi di cui all'art. 34, comma 2, lett. b) e c), l. 16 novembre 2016, n. 220, che con l'art. 16, comma 1, della direttiva n. 2010/13/UE.

Sotto il primo profilo, è appena il caso di notare come tale fitta trama di limiti, a livello sia quantitativo – in virtù del sensibile innalzamento delle percentuali minime di trasmissione – che qualitativo – per effetto, soprattutto, del trattamento privilegiato riservato alla categoria delle opere audiovisive di espressione originale italiana, cui l'intervento riformatore ha riconosciuto, diversamente dal regime anteriore, autonomo rilievo concettuale e normativo, nel quadro delle "opere europee", indicate dalla direttiva n. 2010/13/UE, come oggetto "esclusivo" delle misure promozionali in questione –, raggiunga un grado di pervasività tale, da ridondare in lesione dei canoni di "proporzionalità" e/o "ragionevolezza", elevati dalla legge di delegazione – e dalla direttiva stessa – a criteri informatori dell'intera disciplina, rischiando di produrre il risultato diametralmente opposto all'obiettivo dichiarato di creare "una maggiore concorrenza" ed "una maggiore pluralità di possibili linee editoriali".

Quanto al secondo, è sufficiente constatare come l'aumento delle quote di programmazione e, soprattutto, l'introduzione di apposite quote, a favore delle opere di espressione originale italiana, anche nella fascia oraria c.d. *prime time*, sia, evidentemente, esorbitante rispetto alla finalità, proclamata dall'art. 16, comma 1, della direttiva n. 2010/13/UE, di assicurare, nel complesso delle trasmissioni di ciascun editore, una presenza "maggioritaria" di opere europee.

**7. (Segue): b) il vizio di eccesso di delega ex art. 76 Cost., in riferimento agli obblighi di investimento dei fornitori di servizi di media audiovisivi lineari e della concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, ai sensi dell’art. 44-ter**

Le argomentazioni che precedono valgono a radicare il vizio di eccesso di delega ai sensi dell’art. 76 Cost., anche in relazione agli obblighi di investimento di cui all’art. 44-ter.

Da questo angolo visuale, il segno più tangibile dello scostamento dai principi e criteri desumibili dalla legge di delegazione e, correlativamente, dalla direttiva europea, è rappresentato dalla riduzione delle tipologie contrattuali adoperabili, derivante, come detto (v. *supra* il paragrafo n. 5), dall’eliminazione dello strumento del “finanziamento”, particolarmente utilizzato, nella prassi, allo scopo di agevolare l’ingresso e la circolazione nel mercato delle opere di piccoli produttori indipendenti (come rilevato ad esempio da un documento di Confindustria Radio TV).

Per vero, la contrazione dei moduli negoziali esperibili prefigura la graduale trasformazione del settore dei servizi audiovisivi in un mercato fortemente regolamentato, in cui, sia l’entità della domanda, sia le modalità attraverso le quali questa si incontra con l’offerta, sono condizionate, in via immediata e diretta, dalle opzioni effettuate in sede politico-legislativa, con inevitabile compromissione, da un lato, degli spazi di autodeterminazione degli operatori radiotelevisivi privati, dall’altro, delle possibilità di proficuo inserimento nelle dinamiche concorrenziali di produttori indipendenti di limitate dimensioni imprenditoriali.

Ciò, è bene ricordare, in palese difformità, non solo con gli artt. 34, comma 2, lett. b) e c), l. 16 novembre 2016, n. 220, e 16, comma 1, della direttiva n. 2010/13/UE, ma anche con il considerando n. 68 della direttiva medesima, ove si legge testualmente che «(l’)impegno di trasmettere, ove possibile, una certa proporzione di opere indipendenti, realizzate da produttori che non

dipendono dalle emittenti televisive, stimolerà nuove fonti di produzione televisiva, in particolare la costituzione di piccole e medie imprese, e offrirà nuove possibilità e nuovi sbocchi di mercato per talenti creativi nonché per le professioni culturali e i lavoratori del settore culturale».

**8. (Segue): c) la violazione del principio di legalità sostanziale ex art. 97 Cost. e della riserva relativa di legge ex art. 41 Cost., in riferimento alla potestà regolamentare dei Ministri dello Sviluppo Economico e dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, ai sensi dell'art. 44-sexies, commi 1, lett. b), e 2**

Ai rilievi critici sopra esposti, si aggiungono le perplessità destinate dai commi 1, lett. b), e 2 dell'art. 44-sexies, laddove attribuiscono ai Ministri dello Sviluppo Economico e dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo la potestà regolamentare, al fine di stabilire, in concreto, la misura delle sotto-quote, che i fornitori di servizi di media audiovisivi, lineari e non, e la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo, sono tenuti a riservare, in tema di programmazione e di investimento, rispettivamente, alle opere di espressione originale italiana, e a particolari tipologie di opere di produttori indipendenti.

A questo proposito, è da analizzare, in primo luogo, il rapporto tra le disposizioni richiamate e il principio di legalità sostanziale di cui all'art. 97 Cost., il quale, secondo la pacifica giurisprudenza della Corte costituzionale, «non consente "l'assoluta indeterminatezza" del potere conferito dalla legge a una autorità amministrativa, che produce l'effetto di attribuire, in pratica, una "totale libertà" al soggetto od organo investito della funzione» (così Corte cost., sent. n. 115 del 2011; analogamente, v. Corte cost., sentt. nn. 32 del 2009, 307 del 2003, 150 del 1982).

Nell'opinione del Giudice delle leggi, quindi, la necessità, costituzionalmente codificata, che l'azione amministrativa sia munita di una costante copertura



legislativa, non può ritenersi appagata dalla mera finalizzazione del potere alla salvaguardia di un dato bene e/o valore giuridico, ma postula che il suo esercizio sia disciplinato, con un sufficiente grado di determinatezza, sia nelle modalità che nel contenuto, onde evitare arbitrari sconfinamenti, idonei a risolversi in pregiudizio delle posizioni soggettive facenti capo ai singoli consociati.

In quest’ottica, l’art. 44-*sexies*, comma 1, lett. b), risulta problematicamente raccordabile con il principio suddetto, perché, nel devolvere alla fonte regolamentare la fissazione delle sotto-quote a beneficio delle opere di espressione originale italiana, pone, quale unico vincolo sostanziale all’esplicazione di tale potere, quello costituito dalle soglie minime, previste dagli artt. 44-*bis*, commi 2 e 3, 44-*ter*, commi 2 e 4, e 44-*quater*, comma 5.

Il che, con la mancata specificazione di limiti quantitativi massimi, non esclude – come già avvertito al paragrafo n. 7 – che l’amministrazione possa, in ipotesi, arrivare a destinare, alle opere di espressione originale italiana, addirittura il totale delle quote di programmazione e di investimento.

L’assenza di adeguati limiti contenutistici alla competenza amministrativa in discorso è ulteriormente comprovata dal comma 2 dell’art. 44-*sexies*, il quale, altrettanto genericamente, affida ai regolamenti interministeriali l’eventuale definizione di «ulteriori sotto-quote a favore di particolari tipologie di opere audiovisive prodotte da produttori indipendenti, con specifico riferimento alle opere realizzate entro gli ultimi cinque anni, alle opere cinematografiche e audiovisive di finzione, di animazione o documentari originali o ad altre tipologie di opere audiovisive», in considerazione «delle caratteristiche e dei contenuti dei palinsesti dei fornitori di servizi media audiovisivi, nonché dei livelli di fatturato da essi realizzato».

Le riflessioni appena svolte acquistano un significato ancora più pregnante, ove si rammenti che gli interventi promozionali contemplati dal d. lgs. 7 dicembre 2017, n.

204, si traducono, avuto riguardo agli operatori privati, in altrettante limitazioni alla libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., come tali assistite dalla garanzia della riserva – relativa – di legge.

Sin da epoca risalente, la Corte costituzionale ha posto l'accento sul legame inscindibile esistente tra la forma di Stato disegnata dal Costituente e la riserva recata dal parametro costituzionale evocato, ritenendola espressione tanto «(dei) principi generali informatori dell'ordinamento democratico, secondo i quali ogni specie di limite imposto ai diritti dei cittadini abbisogna del consenso dell'organo che trae da costoro la propria diretta investitura», quanto «(dell') esigenza che la valutazione relativa alla convenienza dell'imposizione di uno o di altro limite sia effettuata avendo presente il quadro complessivo degli interventi statali nell'economia inserendolo armonicamente in esso, e, pertanto, debba competere al Parlamento, quale organo da cui emana l'indirizzo politico generale dello Stato» (così, Corte cost., sent. n. 4 del 1962; sul punto, v., altresì, Corte cost., sentt. nn. 24 del 1967, 5 del 1962, 103 e 50 del 1957).

Ad ogni modo, quel che qui preme enfatizzare, a suffragio della dubbia legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 1, lett. b), e 2, sono le affermazioni successive della Consulta, intorno al *modus operandi* di tale riserva, la quale, per l'appunto, «non esige che l'intera disciplina dei rapporti venga regolata con atto normativo del Parlamento, dovendosi ritenere sufficiente che questo determini i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e concreta di esecuzione affidate al Governo, evitando che esse si svolgano in modo assolutamente discrezionale» (così, Corte cost., sent. n. 4 del 1962; analogamente, v. Corte cost., sentt. nn. 39 e 1 del 1963, 5 del 1962). Appare evidente che «i criteri e le direttive idonee a contenere in un ambito ben delineato l'esercizio tanto dell'attività normativa secondaria quanto di quella particolare e

concreta di esecuzione affidate al Governo» siano del tutto assenti nel Decreto Legislativo di cui in discorso.

### **9. Profili di illegittimità europea: a) le violazioni del diritto dell’Unione. Armonizzazione minima e condizioni dell’intervento nazionale**

È infine evidente che una verifica della legittimità del c.d. “Decreto quote” debba essere svolta alla luce del diritto dell’Unione Europea. In questa prospettiva i vincoli di riferimento attengono non solo, com’è noto, al rispetto della Direttiva 2010/13/UE, trasposta nell’ordinamento interno, ma anche al rispetto delle norme dei Trattati istitutivi (e, in particolare, come si vedrà, alle norme sul rispetto delle libertà fondamentali di circolazione dei beni, servizi, capitali e lavoratori e a quelle sul divieto di aiuti di Stato). Inoltre, a partire dall’inserimento della Carta dei Diritti fondamentali (12 dicembre 2007) tra i documenti che godono del medesimo regime giuridico garantito ai Trattati istitutivi (art. 6 TUE), è stato inserito un ulteriore parametro di legittimità della normativa, anche nazionale.

A quest’ultimo proposito, merita ricordare la circostanza che la Carta dei diritti fondamentali, con le libertà ivi sancite, non vincola solo gli organi dell’Unione Europea, ma, in forza dell’art. 51 della medesima, anche gli Stati membri, nell’“nell’attuazione del diritto dell’Unione”.

La considerazione appena svolta consente di mettere in luce un primo profilo problematico della disciplina nazionale in oggetto. Essa, infatti, come si è detto, non si limita – in materia di quote – ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi minimi previsti dalla direttiva 2010/13/UE, ma introduce discipline più rigorose e particolareggiate. Prima di entrare nel merito di tali discipline occorre ricordare che, sebbene (come ricordato dal Consiglio di Stato nel proprio parere sullo schema di decreto legislativo), tale facoltà sia consentita agli Stati in forza della circostanza che quella europea è una normativa di “armonizzazione minima” (cfr. art. 4 della

Direttiva), anche l'intervento statale che "ecceda" il limite europeo necessita di restare allineato ai parametri di legalità sovranazionale (così sent. 5 marzo 2009, causa C 222/07, *Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) c. Administración General del Estado*, punti 19 s.; 26 febbraio 2013, C617/10, *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson*, p. 21).

Una conferma di ciò si ha proprio nell'art. 4 della direttiva SMAV il quale prescrive che «Gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose nei settori coordinati dalla presente direttiva, *purché tali norme siano conformi al diritto dell'Unione*» (italico aggiunto).

Il tema è già stato oggetto di esame da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea proprio con riferimento alla direttiva 2010/13/UE nella sua decisione 18 luglio 2013, causa C234/12, *Sky Italia srl c. Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni*. In tale decisione infatti, la Corte, ha riconosciuto che «come risulta dall'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sui servizi di media audiovisivi, nonché dai considerando 41 e 83 della medesima, per garantire un'integrale e adeguata protezione degli interessi della categoria di consumatori costituita dai telespettatori, gli Stati membri conservano la facoltà di richiedere ai fornitori di servizi di media soggetti alla loro giurisdizione di rispettare norme più particolareggiate o più rigorose e, in alcuni casi, condizioni differenti nei settori coordinati da tale direttiva, *purché tali norme siano conformi al diritto dell'Unione e, in particolare, ai suoi principi generali*» (italico aggiunto).

In quella vicenda le norme del diritto dell'Unione in questione erano in particolare «il principio della parità di trattamento, nonché alle libertà fondamentali garantite dal Trattato», alle quali, però, nulla impedisce di aggiungere ulteriori parametri come, ad esempio, in base a quanto detto più sopra, i diritti riconosciuti dalla Carta dei Diritti fondamentali.

## 10. (Segue): b) il principio di proporzionalità

Un secondo aspetto da tenere in considerazione riguarda la circostanza che tra i principii cui soggiace la normativa europea e la normativa nazionale adottata in attuazione della medesima rientra il “principio di proporzionalità”, il quale trova applicazione, nel caso che ci occupa, sotto svariati punti di vista.

Un primo punto di vista è quello relativo all’applicazione di tale principio al caso di limitazioni dei diritti e delle libertà riconosciute dal diritto europeo (nel caso che qui interessa, la libertà di impresa e la libertà di espressione e informazione).

Con riferimento ai diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali, il principio in questione costituisce un vero e proprio “controlimite” all’intervento sugli stessi. In particolare l’art. 52.1. della Carta prevede, com’è noto, che «eventuali limitazioni all’esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. *Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall’Unione o all’esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui*» (italico aggiunto).

Sul punto la Corte di giustizia, anche con riferimento all’attuazione della Direttiva 2010/13, là dove veniva contestata la violazione degli art. 16 e 11 della Carta (rispettivamente libertà di impresa e libertà di espressione e informazione), ha avuto occasione di precisare, riprendendo e sviluppando quanto previsto dall’art. 52.1, che «quanto alla proporzionalità dell’ingerenza rilevata, si deve ricordare che il principio di proporzionalità esige, secondo costante giurisprudenza della Corte, che gli atti delle istituzioni dell’Unione non superino i limiti di quanto è opportuno e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure idonee, si deve ricorrere a

quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti (sentenze dell'8 luglio 2010, *Afton Chemical*, C343/09, Racc. pag. I7027, punto 45, nonché del 23 ottobre 2012, Nelson e a., C581/10 e C629/10, punto 71, nonché giurisprudenza citata)» (così la sent., 22 gennaio 2013, C283/11, *Sky Österreich GmbH c. Österreichischer Rundfunk*, 48 ss.).

Come accennato, il principio di proporzionalità si applica anche nei casi in cui siano giustificate limitazioni di una o più delle quattro libertà fondamentali previste dai Trattati: la restrizione della libertà fondamentale deve cioè perseguire un obiettivo legittimo e deve reggere a una verifica della proporzionalità (sentt. 13 luglio 2004, causa C429/02, *Bacardi France* e 6 marzo 2007, cause riunite C338/04, C359/04 e C360/04, *Placatica e altri*).

Infine, come si desume dalla giurisprudenza citata, ogni limitazione oltre ad essere proporzionata, può essere giustificata solo «qualora risponda a ragioni imperative di interesse pubblico, purché sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non vada oltre quanto è necessario per il raggiungimento di questo» (sentt. 5 marzo 2009, causa C222/07, *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) c. Administración General del Estado*, punto 25 e 13 dicembre 2007, causa C250/06, *United PanEurope Communications Belgium e a.*, punto 39, e la giurisprudenza ivi citata; 11 luglio 1985, cause riunite 60/84 e 61/84, *Cinéthèque e a.* punto 23).

## **11. (Segue): c) i più evidenti profili di illegittimità europea**

Fatte tutte queste premesse, che consentono di inquadrare l'*acquis communautaire* riguardo a interventi del tipo di quelli operati dal "Decreto quote", è possibile mettere in evidenza quali siano le disposizioni di questo in grado di suscitare le più evidenti perplessità in punto di legittimità.

Menzionerò i tre che mi paiono più significativi.

- a) Il decreto, come detto, nel definire quote e sotto-quote ai fini della programmazione e degli investimenti in opere europee e opere di origine italiana, sia con riferimento ai media audiovisivi lineari che a quelli a richiesta, travalica i limiti minimi previsti dalla direttiva, stabilendo obblighi quali-quantitativi, a favore delle opere menzionate, superiori a quelle previste dal diritto sovranazionale. Inoltre, le sotto-quote potranno, come rilevato criticamente nei paragrafi precedenti, essere ulteriormente ampliate dai regolamenti ministeriali attuativi del D. lgs. 204/2017, il quale si limita a sua volta a stabilire *standard* minimi. Ebbene se, astrattamente, una disciplina «più particolareggiata e più rigorosa» non è di per sé preclusa dalla Direttiva, che appunto opera un’armonizzazione minima (art. 4), è pur vero che tale disciplina ulteriore deve pur sempre rispettare il diritto e i principi dell’Unione. A questo proposito appare abbastanza evidente che il significativo incremento negli obblighi di programmazione ha un impatto estremamente significativo sul godimento delle libertà riconosciute ai fornitori, oltre che dalle costituzioni nazionali, anche (e soprattutto, per quanto interessa in questa sede) dalla stessa Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea. Si pensi in particolare al menzionato art. 11 della Carta che tutela non solo la libertà di espressione e di informazione, ma anche specificamente «La libertà dei media e il loro pluralismo», libertà che trova, nella selezione dei contenuti e dei programmi, oltre che nelle scelte di investimento, la propria essenza. Oppure, più in generale, all’art. 16, che tutela la libertà di impresa. È vero come già si è detto che limitazioni sono ammissibili allorché sussistano «ragioni imperative di interesse generale», ma è difficile negare che, in un caso del genere, il principio di proporzionalità, soprattutto allorché, ad esempio, si supera il limite del 50 % della programmazione, appare fortemente minacciato.

Tanto più che, come ricorda la Corte di Giustizia, «qualora più diritti e libertà fondamentali tutelati dall'ordinamento giuridico dell'Unione siano in discussione, la valutazione dell'eventuale carattere sproporzionato di una disposizione del diritto dell'Unione dev'essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela di questi diversi diritti e libertà e di un giusto equilibrio tra di essi» (così, sent. 22 gennaio 2013, C283/11, causa *Sky Österreich GmbH c. Österreichischer Rundfunk*; cfr. anche sent. del 29 gennaio 2008, C275/06 *Promusicae* punti 65 e 66; nonché sent. 6 settembre 2012, C-544/10, *Deutsches Weintor*, punto 47 e sent. 26 settembre 2014, causa T614/13, *Romonta GmbH c. Commissione europea*).

Incidentalmente, peraltro, c'è da considerare che le quote destinate a opere e produzioni europee, previste dalla Direttiva, non sono mai state sottoposte a sindacato con riferimento alla Carta dei diritti fondamentali rispetto alla libertà di impresa e dei media (la sent. 5 marzo 2009, causa C 222/07, *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) c. Administración General del Estado*, è stata adottata prima che la Carta avesse acquistato efficacia giuridica, come ricordato dall'Avvocato Generale Kokott nelle sue Conclusioni in quel giudizio: cfr. nota 72 delle medesime). Non può pertanto astrattamente escludersi neanche un'ipotesi di sindacato della Corte di Giustizia direttamente sulle disposizioni della Direttiva.

- b) All'interno delle quote riservate agli obblighi di programmazione e di investimento finanziario di opere europee, com'è noto, sono previste le sotto-quote destinate alle opere di espressione originale italiana. Si tratta di misure che non trovano alcun fondamento nella Direttiva, la quale si riferisce solo alle "opere europee», e che, anzi, incidono certamente sulle libertà fondamentali previste dal Trattato. Tale conclusione è agevolmente conseguibile consi-



derando un precedente, assolutamente in termini, riscontrabile nella cit. sent. 5 marzo 2009, causa C 222/07, *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) c. Administración General del Estado*. In tale decisione, infatti, veniva in questione la previsione contenuta in una legge spagnola (in attuazione della Direttiva 89/552/CEE, “Televisione senza frontiere”), la quale prevedeva – a fronte di un obbligo sovranazionale che imponeva agli operatori televisivi di destinare il 5% dei ricavi di esercizio al finanziamento anticipato di film europei per il cinema e per la televisione – che il 60% di tale 5% fosse destinato «ad opere la cui lingua originale è una delle lingue ufficiali di tale Stato membro».

Ebbene, a proposito di tale riserva per opere nelle lingue nazionali, la Corte di Giustizia non ha avuto alcun dubbio nel ritenere che «una siffatta misura costituisce, come rilevato dall’avvocato generale ai paragrafi 78-87 delle sue conclusioni, una restrizione a diverse libertà fondamentali, e cioè la libera prestazione dei servizi, la libertà di stabilimento, la libera circolazione dei capitali e la libera circolazione dei lavoratori» (punto 24).

La Corte in quell’occasione non ha però riconosciuto la violazione del diritto europeo, in considerazione dell’esistenza di ragioni imperative di interesse generale (la salvaguardia della cultura linguistica dello Stato membro), escludendo, inoltre, che la misura potesse considerarsi sproporzionata in considerazione dell’esiguità della percentuale (il 60% del 5% sul totale) degli investimenti vincolati, la cui “sproporzione” non si riteneva essere stata provata in giudizio (punti 30 ss.).

Nessuno può dire, però, quale sarebbe la valutazione della Corte di Giustizia rispetto a previsioni, quali quelle del decreto 204/2017, che riservano alle opere di origine italiana – restringendo le libertà fondamentali previste dai Trattati – quote così significative, ad esempio, per gli obblighi di trasmissione, da

mettere seriamente in dubbio il rispetto del principio di proporzionalità. Si consideri, ad esempio, che, una volta a regime, l'obbligo di trasmissione gravante sui fornitori privati e su quello del servizio pubblico relativo alle "opere di espressione originale italiana" sarà rispettivamente almeno del 20% e il 30% della quota complessiva (almeno il 60% di tutte le trasmissioni) riservate alle opere europee.

Tanto più che non può sottacersi la circostanza che, oggettivamente, una cosa sono dei vincoli di investimento (ai quali soli si riferisce, e non a caso, il *Considerando* n. 74 della Direttiva), altra cosa sono dei vincoli di programmazione. Questi ultimi, infatti, incidono frontalmente sulla libertà editoriale dei fornitori di servizi audiovisivi, impingendo su valori fondamentali primari di carattere non solo (e non tanto) economici, a cominciare dalla libertà di espressione e la libertà dei media e del loro pluralismo.

- c) Nella menzionata sentenza *Unión de Televisiónes Comerciales Asociadas (UTECA) c. Administración General del Estado* (punti 41 ss.), era stata altresì sollevata l'eccezione che la previsione di investimenti destinati alle opere in lingue nazionali dello Stato membro potessero costituire degli aiuti di Stato a favore dell'industria cinematografica di quest'ultimo ai sensi dell'art. 107 TFUE.

Ciò in considerazione del fatto che la normativa contenente gli obblighi di investimento riguardasse anche la televisione pubblica, la quale erogando finanziamenti alle imprese che producevano opere in una delle lingue della Spagna avrebbe, indirettamente, agevolato le imprese nazionali, alterando tra l'altro la concorrenza e la libertà degli scambi.

Anche in quel caso la Corte di Giustizia aveva escluso la violazione della normativa sugli aiuti di Stato, in considerazione della circostanza che la disciplina non si rivolgesse esclusivamente alla televisione pubblica, trattandosi di una normativa generale, e

che dunque non si potesse parlare di un «vantaggio che viene concesso direttamente dallo Stato o tramite un organismo pubblico o privato designato o istituito da tale Stato».

Se tale è la motivazione, è lecito nutrire molti dubbi che una simile argomentazione "scriminante" possa applicarsi anche al "Decreto quote". È ben vero, infatti, che gli obblighi di investimento ivi previsti gravino sia a carico dei soggetti privati che del concessionario pubblico, ma è altrettanto indubitabile che la misura di tali obblighi sia differenziata a seconda della natura del fornitore e che, il servizio pubblico, sia onerato di vincoli maggiori rispetto ai privati. Per la quota eccedentaria, dunque, non può parlarsi di misura generale, ma di un vincolo che grava solo sull'ente (la RAI), attesa anche la riconducibilità della stessa al penetrante controllo indiretto dello Stato. Per tale quota eccedentaria, in conclusione, lo Stato offre, attraverso la RAI, un vantaggio alle imprese del settore, che non pare conciliabile con la previsione del Trattato europeo.



## **Mercato, Diritto e Libertà**

Richard Epstein

*Mercati sotto assedio. Cartelli, politiche e benessere sociale*

Benjamin Constant

*Conquista e usurpazione*

Paul H. Rubin

*La politica secondo Darwin. L'origine evolutiva della libertà*

Peter T. Bauer

*Dalla sussistenza allo scambio. Uno sguardo critico sugli aiuti allo sviluppo*

Fred Foldvary

*Beni pubblici e comunità private. Come il mercato può gestire i servizi pubblici*

Sergio Ricossa

*Straborghese*

Vernon L. Smith

*La razionalità nell'economia. Fra teoria e analisi sperimentale*

Jonathan R. Macey

*Corporate Governance. Quando le regole falliscono*

Milton Friedman

*Capitalismo e libertà*

Hunter Lewis

*Tutti gli errori di Keynes. Perché gli Stati continuano a creare inflazione, bolle speculative e crisi finanziarie*

Francesco Pulletti (a cura di)

*Tra Stato e Mercato. Libertà, impresa e politica nella storia del pensiero economico, da Adam Smith a Ronald Coase*

Hans-Adam II, Principe Regnante del Liechtenstein

*Lo Stato nel terzo millennio*

Luigi Marco Bassani (a cura di)

*Gli Antifederalisti. I nemici della centralizzazione in America (1787-1788)*

Luigi Einaudi

*In lode del profitto e altri scritti*

Henry Hazlitt

*L'economia in una lezione. Capire i fondamenti della scienza economica*

Daniel Friedman

*Morale e Mercato. Storia evolutiva del mondo moderno*

Matt Ridley

*Le origini della virtù. Gli istinti umani e l'evoluzione della cooperazione*

Kenneth Minogue

*La mente servile. La vita morale nell'era della democrazia*

Friedrich A. von Hayek

*Contro Keynes. Presunzioni fatali e stregonerie economiche*

Raimondo Cubeddu

*Il tempo della politica e dei diritti*

David Schmitz e Jason Brennan

*Breve storia della libertà*

Milton e Rose Friedman

*Liberi di scegliere. Una prospettiva personale*

Ronald Coase e Ning Wang

*Come la Cina è diventata un paese capitalista*

Kenneth Minogue

*Breve introduzione alla politica*

Deirdre McCloskey

*I vizi degli economisti, le virtù della borghesia*

Friedrich A. Von Hayek

*Produzione e produttività. Sull'“Effetto Ricardo”*

Ilya Somin

*Democrazia e ignoranza politica. Perché uno Stato più snello sbaglia di meno*

Jean Baechler

*Le origini del capitalismo*

Francesco Forte

*Einaudi versus Keynes*

Ronald Coase

*Sull'economia e gli economisti*

Luigi Marco Bassani

*Repubblica o democrazia? John C. Calhoun e i dilemmi di una società libera*

Murray N. Rothbard

*Potere e mercato*

Anthony de Jasay

*Lo Stato*

Sergio Ricossa

*I fuochisti della vaporiera. Gli economisti del consenso*

Robert A. Nisbet

*Storia e cambiamento sociale. Il concetto di sviluppo nella tradizione occidentale*

Charles Gave

*Gesù economista. Ricchezza, proprietà privata e giustizia sociale*

## **Policy**

Václav Klaus

*Pianeta blu, non verde. Cosa è in pericolo: il clima o la libertà?*

Arnold Kling

*La sanità in bancarotta. Perché ripensare i sistemi sanitari*

Andrea Giuricin

*Alitalia. La privatizzazione infinita*

Alberto Mingardi (a cura di)

*La crisi ha ucciso il libero mercato?*

Nicholas Eberstadt e Hans Groth

*L'Europa che invecchia. La qualità della vita può sconfiggere il declino*

John B. Taylor

*Fuori strada. Come lo Stato ha causato, prolungato e aggravato la crisi finanziaria*

Kevin Dowd

*Abolire le banche centrali*

Stephen Goldsmith e William D. Eggers

*Governare con la rete. Per un nuovo modello di pubblica amministrazione*

Gabriele Pelissero e Alberto Mingardi (a cura di)

*Eppur si muove. Come cambia la sanità in Europa, fra pubblico e privato*

Edwin S. Rockefeller

*La religione dell'antitrust. Riti e pratiche della politica della concorrenza*

Arnold Kling e Nick Schulz

*Economia 2.0. Il software della crescita*

Fredrik Segerfeldt

*Acqua in vendita? Come non sprecare le risorse idriche*

Stefano Moroni (a cura di)

*La città rende liberi. Riformare le istituzioni locali*

Luca Enriques

*Le regole della finanza. Diritto societario e mercato in Italia e in Europa*

Nicola Rossi (a cura di)

*Sudditi. Un programma per i prossimi 50 anni*

Massimiliano Trovato (a cura di)

*Obesità e tasse. Perché serve l'educazione, non il fisco*

Carlo Lottieri e Daniele Velo Dalbrenta (a cura di)

*Libertates. Stato, politica e diritto alla prova delle libertà individuali*

Enrico Colombatto

*L'economia di cui nessuno parla. Mercati, morale e intervento pubblico*

Eugenio Somaini

*I beni comuni oltre i luoghi comuni*

Marco Ponti, Stefano Moroni e Francesco Ramella

*L'arbitrio del Principe. Sperperi e abusi nel settore dei trasporti: che fare?*

Joshua C. Hall

*Homer Economicus. L'economia spiegata dai Simpson*

Nicola Rossi (a cura di)

*Venticinque% per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo*

Geoffrey Wood e Steve Hughes (a cura di)

*Tutti gli errori di Piketty. Saggi su Il capitale nel XXI secolo*

Louis E. Carabini

*Nati per la libertà. L'inutile tentativo di sopprimere lo spirito umano*

## **Report**

Andrea Giuricin e Massimiliano Trovato (a cura di)

*La telefonia mobile e il laboratorio Italia. Primo rapporto sulla telefonia mobile in Italia*

Carlo Stagnaro (a cura di)

*Indice delle liberalizzazioni 2009*

Piercamillo Falasca (a cura di)

*Dopo! Come ripartire dopo la crisi*

Carlo Stagnaro (a cura di)

*Indice delle liberalizzazioni 2010*

Istituto Bruno Leoni

*Rapporto sulle infrastrutture in Italia. Le infrastrutture autostradali*



Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2011*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2012*

Istituto Bruno Leoni  
*Liberare l'Italia. Manuale delle riforme per la XVII legislatura*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2013*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2014*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2015*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2016*

e-Media Institute – Istituto Bruno Leoni  
*Il sistema audiovisivo: evoluzione e dimensioni economiche 2016*

e-Media Institute e Istituto Bruno Leoni  
*Il sistema audiovisivo: evoluzione e dimensioni economiche 2017*

Carlo Stagnaro (a cura di)  
*Indice delle liberalizzazioni 2017*

e-Media Institute e Istituto Bruno Leoni  
*Il sistema audiovisivo: evoluzione e dimensioni economiche 2018*

## **Lectio Marco Minghetti**

Leszek Balcerowicz  
*Il fallimento degli Stati sovrani nell'Unione Europea. Una prospettiva comparata /  
Sovereign Bankruptcy in the European Union. A Comparative Perspective*

Vito Tanzi  
*Centocinquat'anni di finanza pubblica in Italia / A Century and a Half of Public  
Finances in Italy*

Carlo Cottarelli  
*La Spending Review: un bilancio*

Richard E. Wagner  
*Il debito pubblico e la corruzione delle promesse / Public Debt and the Corruption  
of Contract*

## **Classici della libertà**

Bruno Leoni

*Il diritto come pretesa individuale*

Frédéric Bastiat

*Ciò che si vede e ciò che non si vede*

Thomas Jefferson

*Federalismo e libertà*

Alexis de Tocqueville

*Saggio sulla povertà*

Friedrich Schiller

*Sparta e Atene*

Antonio Rosmini

*Saggio sul comunismo e sul socialismo*

Wilhelm Röpke

*La statizzazione dell'uomo*

Bruno Leoni

*Sciopero e serrata*

Lord Acton

*Libertà e nazione*

Herbert Spencer

*Il diritto di ignorare lo Stato*

Michael Oakeshott

*Razionalismo in politica*

James Madison

*Il Federalista – n. 10 e n. 51*

Gaetano Mosca

*La municipalizzazione del pane a Palermo nei secoli XVII e XVIII*

Frédéric Bastiat

*La legge*

Herbert Spencer

*Dalla libertà alla schiavitù*

Ludwig von Mises

*Il calcolo economico nello Stato socialista*

Edmund Burke

*Discorso sulla mozione di conciliazione con le colonie americane*

David Hume  
*Sul commercio e sulla civiltà*

Vilfredo Pareto  
*Economia politica e società*

Antonio Rosmini  
*Sulla libertà d'insegnamento*

Murray N. Rothbard  
*Stato vs proprietà*

Alexis de Tocqueville  
*La democrazia in Svizzera, seguito dal Discorso contro il diritto al lavoro*

Wilhelm Röpke  
*Etica cristiana e libertà economica*

Francesco Ferrara  
*Su Frédéric Bastiat*

## **Liberismi italiani**

Luca Tedesco (a cura di)  
*Guglielmo Ferrero antiprotezionista*

Luca Tedesco (a cura di)  
*Antonio de Viti de Marco: dalla scienza alla lotta*

Roberto Ricciuti (a cura di)  
*Luigi Einaudi: Contro i trivellatori di Stato*

Riccardo Piccioni (a cura di)  
*Marco Minghetti e il liberismo temperato*

Gianmarco Pondrano Altavilla (a cura di)  
*In difesa della governante di Calamandrei*

Luca Tedesco (a cura di)  
*Giorgio Arcoleo e i teologi del dispotismo*

## **Fuori collana**

Gabriele Pelissero e Lucio Scudiero  
*Il futuro del welfare sanitario. Un caso italiano e uno spagnolo*

John B. Taylor  
*Verso una strategia d'uscita. Regole o discrezionalità? / Towards an Exit Strategy. Discretion or Rules?*

Lucia Quaglino, Alberto Mingardi e Gabriele Pelissero  
*La spesa sanitaria italiana. Quel che si vede, quel che non si vede*

Massimiliano Trovato e Lucia Quaglino  
*Obesity and Taxes. Why Government Cannot Make You Thinner*

Antonio Pilati  
*Europa: sovranità dimezzata*

Stefano Magni (a cura di)  
*This Lady is not for turning. I grandi discorsi di Margaret Thatcher*

Lucia Quaglino  
*D'amore, di morte e di altri divieti. Le ordinanze dei sindaci e la libertà individuale*

Nicola Iannello (a cura di)  
*Nessuna anarchia, poco Stato e molta utopia. Robert Nozick quarant'anni dopo*

AA.VV.  
*Il liberista tascabile*

Gordon Tullock, Arthur Seldon e Gordon L. Brady  
*I fallimenti dello Stato. Introduzione alla Public choice*

Gabriele Pelissero e Alberto Mingardi (a cura di)  
*Competizione, sostenibilità e qualità. Quale futuro per il welfare sanitario italiano?*

Eamonn Butler  
*La ricchezza delle nazioni in pillole, con un distillato della Teoria dei sentimenti morali*

Antony Jay e Jonathan Lynn  
*Yes Minister: I diari dell'Onorevole James Hacker, Volume 1*

Matteo Borghi  
*La Grecia in crisi: una cronistoria*

Angel Soto (a cura di)  
*Letteratura e libertà: Borges, Paz e Vargas Llosa*

Konrad Hummler and Alberto Mingardi  
*Europe, Switzerland, and the Future of Freedom*

Serena Sileoni (a cura di)  
*I carattere della libertà: saggi in onore di Aldo Canovari*

Istituto Bruno Leoni  
*Il caso olandese: lezioni per l'Italia*

Gordon Tullock  
*Le motivazioni del voto*

Donald J. Boudreaux

*Hayek: l'essenziale*

AA.VV.

*Venticinque% per tutti. Il dibattito*

Eamonn Butler

*Liberalismo classico*

Jacopo Marchetti

*Foucault e Hayek. Tra biopolitica e liberalismo*

## **FREEdom**

Ludwig M. Lachmann

*Il mercato e la distribuzione della ricchezza*

Kenneth Minogue

*I pericoli dell'idealismo politico*

Anthony de Jasay

*I principi della giustizia sociale (con un po' d'aiuto da parte di Adam Smith)*

Vito Tanzi

*Politica fiscale. Quando teoria e pratica si scontrano*

William Graham Sumner

*L'uomo dimenticato*

Israel M. Kirzner

*Concorrenza, regolamentazione e processi di mercato. Un punto di vista "austriaco"*

Stephen Littlechild

*Regolamentazione, eccesso di regolamentazione e deregolamentazione*

Sam Peltzman

*La regolamentazione e la ricchezza delle nazioni. Il rapporto tra la regolamentazione e il progresso economico*

George Yarrow

*Gli intellettuali e la regolamentazione*





L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande filosofo del diritto Bruno Leoni (1913-1967), nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, esprimendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'Istituto tiene lezioni di concetti fondamentali dell'economia nelle scuole medie superiori, organizza seminari per giovani studiosi e per le persone interessate ai nostri temi (in particolare il Discorso Bruno Leoni e la Lectio Minghetti) e pubblica studi e libri. I suoi ricercatori intervengono frequentemente nel dibattito pubblico.



e-Media è una società specializzata in analisi di mercato e consulenza strategica nelle industrie dei media.

Fondata nel 1997 da Emilio Pucci, e-Media offre servizi di ricerca economica e socio-economica sui mercati dei media con particolare specializzazione nelle analisi settoriali, nelle analisi quantitative e qualitative dell'offerta e della domanda, nella descrizione dei trend emergenti inter settoriali e nella valutazione delle opportunità di mercato.

Grazie a numerosi collaboratori specializzati nelle diverse media industry e a una rete di corrispondenti esteri, e-Media offre servizi di ricerca a livello internazionale e servizi di monitoraggio costante e tempestivo delle strategie degli attori di mercato e delle principali tendenze in atto sul versante economico e regolamentare.

---

Finito di stampare nel mese di giugno 2018 da  
ALLIMAC - Varese